

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



TESIS DOCTORAL

**La organización de la administración presupuestaria central en
España: análisis del impacto**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Francisco José Álvarez Santamaría

Director

Mariano Baena del Alcázar

Madrid, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA CENTRAL EN ESPAÑA

Análisis del impacto

Memoria para optar al grado de doctor
presentada por

Francisco José Álvarez Santamaría

Madrid, 30 de junio de 2015

DIRIGIDA POR MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR



ÍNDICE

<i>CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN</i>	9
Resumen	11
<i>PRESENTACIÓN: el entorno, LO QUE LA SOCIEDAD ESPERA DEL PRESUPUESTO</i>	16
Distinta consideración respecto a la Administración como reguladora y como productora de bienes y servicios.....	16
Opinión pública y responsabilidad política	18
¿Ha existido en España un interés por el presupuesto comparable al que parece haber existido en los Estados Unidos o en Francia?	21
¿Es la Ley General Presupuestaria un cambio importante que implique una nueva dirección del presupuesto?.....	23
1. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN	25
2. ENCUADRAMIENTO CIENTÍFICO	27
A. Diversos enfoques posibles	27
a. Perspectiva jurídica política y administrativa	27
b. Perspectiva de la Hacienda pública.....	29
c. Perspectivas macroeconómicas	31
d. Perspectiva gerencial.....	33
e. Perspectivas contables	35
f. Perspectiva mantenida	38
B. Los estudios sobre el tema y las diferencias de enfoque	41
a. En el extranjero	41
b. En España.....	43
3. HIPÓTESIS	44
4. FUENTES UTILIZADAS	46
A. Bibliografía.....	46
B. Fuentes legales	64
C. Acopio directo de datos	65
5. CONTENIDO Y PLAN DE LA EXPOSICIÓN.....	65
A. Contenido	65
B. Plan	67
 PARTE I UNA REFLEXIÓN TEÓRICA SOBRE EL ASPECTO POLÍTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA	 71
<i>CAPÍTULO II VISIÓN POLÍTICA Y VISIÓN INSTRUMENTAL DEL PRESUPUESTO</i>	71
Resumen	72
1. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO?	74
A. Explicación histórico-política	74
B. Visión de las técnicas de gestión	81

2.	PRESUPUESTO POLÍTICO Y PARLAMENTARIO.....	89
3.	¿A QUIÉN SIRVE EL PRESUPUESTO?.....	96
A.	Novedad del presupuesto como instrumento	96
B.	Multifinalidad del presupuesto	99
C.	presupuesto control parlamentario versus presupuesto instrumento ejecutivo	102
CAPÍTULO III LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA COMO SUJETO POLÍTICO.....		105
	Resumen.....	106
1.	UN ASPECTO DESCUIDADO: LA CAJA NEGRA O ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA	108
A.	Descripción del entramado organizativo.....	108
B.	Medios utilizados	112
C.	El instrumento central: el factor humano	115
2.	LOS LÍMITES DEL OBJETO	117
A.	La Administración presupuestaria estricta.....	117
B.	La Administración presupuestaria ampliada y sus límites.....	122
3.	INTERÉS DE LOS EXÁMENES PARCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS GENERALES.....	124
A.	Examen de la estructura orgánica de un sector de la Administración pública.....	124
B.	Descripción del funcionamiento de unos órganos.....	127
C.	El carácter corporativo de la Administración española: análisis del Cuerpo de Interventores del Estado, antes Inspectores de Finanzas del Estado, especialidad de Intervención y Contabilidad o Cuerpo Pericial de Contabilidad	130
CAPÍTULO IV LA DIALÉCTICA POLÍTICA VS. ADMINISTRACIÓN		131
	Resumen.....	132
1.	LA DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN	133
A.	Órganos políticos y órganos administrativos	133
B.	Políticos y burócratas: concepto general, políticos que actúan como burócratas y altos funcionarios.....	134
2.	LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA Y OTROS SECTORES RELACIONADOS	139
A.	La planificación de la economía	139
B.	La dirección de la política económica.....	142
C.	La planificación sectorial.....	144
3.	OTRAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES.....	147
PARTE II CONFLICTOS DE INTERESES Y DE PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS		152
CAPÍTULO V LAS TENSIONES POLÍTICAS EN LA ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y GESTIÓN DEL PRESUPUESTO.....		152
	Resumen.....	153

1. INTRODUCCIÓN: EL INTERÉS DE LA ORGANIZACIÓN COMO UN TODO O LA BÚSQUEDA DE INTERESES ESPECÍFICOS	155
A. Perspectivas unitaristas de las teorías sobre las organizaciones.....	157
B. Perspectivas pluralistas: la idea de conflicto.....	159
C. Diferentes intereses y conceptos del presupuesto.	161
2. EL ORIGEN HISTÓRICO: LA DUALIDAD REY-REINO EN EL ANTIGUO RÉGIMEN, LA TENSIÓN PARLAMENTO-GOBIERNO Y LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS LIBERALES Y LOS ASPECTOS POLÍTICOS Y DE CONTROL.....	163
A. La prehistoria presupuestaria.....	163
B. El Estado liberal.....	164
C. Importancia de las Cortes en el cuadro constitucional español en sus aspectos financieros	166
a. Rango de ley formal para la planificación y la presupuestación.....	168
b. Anualidad de la aprobación presupuestaria y plazo garantizado para el examen y la discusión	172
c. Universalidad del ámbito presupuestario.....	174
d. Restricciones constitucionales al poder de las Cortes	175
3. EL PRESUPUESTO COMO CENTRO DE CONFLICTO DE INTERESES EN LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN: LA PERSPECTIVA OCUPACIONAL O DEL LUGAR OCUPADO	179
4. CONCLUSIÓN: UN PRESUPUESTO PARA MÚLTIPLES AGENTES	182
<i>CAPÍTULO VI LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA</i>	
.....	187
Resumen	188
CONSIDERACIONES PREVIAS.....	189
Incrementalismo.....	190
Protagonismo de Hacienda.....	193
1. LAS DOS ETAPAS DEL PRESUPUESTO en los primeros años del FRANQUIsmo	205
A. 1939-1957	205
a. Contexto general y parlamentario.....	205
a) Generalidades	205
b) Cortes Españolas.....	207
b. Gobierno y administración	209
a) Aspectos orgánicos	211
b) Racionalización técnica: orden y plazos en la elaboración de presupuestos....	215
B. 1957-1967	220
a. Contexto general y parlamentario.....	220
b. Gobierno y administración	223
a) Creación de un instrumento coordinador en Presidencia.....	224

b) Creación de un órgano superior de coordinación en materia de gastos públicos en Hacienda y creación de la Dirección general de Presupuestos.	226
(1) Creación de un órgano superior con competencias en gasto público.	228
(2) Creación de la Dirección general de Presupuestos.	230
c) Racionalización técnica: tensiones entre la estructura tradicional y la económica y de programas; flexibilización de las leyes de presupuestos y mecanización de su gestión.	237
(1) Introducción de las nuevas clasificaciones del presupuesto.	237
(2) Flexibilización de las leyes de presupuestos.	246
(3) Mecanización del presupuesto.	247
2. LA TRANSICIÓN ¿HACIA LAS NUEVAS IDEAS-TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS? (1967-1977)	247
A. Contexto general y parlamentario.....	247
B. Gobierno y administración	252
a. Aspectos orgánicos: las relaciones plan-presupuesto y el protagonismo de la Presidencia, la estructura compacta tras la supresión de órganos y el ascenso final de la Intervención general.....	254
a) Las relaciones plan-presupuesto y sus implicaciones orgánicas: protagonismo de la Presidencia.	254
b) La estructura compacta: la Dirección general del Tesoro y Presupuestos	261
c) Ascenso de la Intervención general.....	264
b. Racionalización técnica: la supuesta introducción del presupuesto por programas	265
3. EL EQUILIBRIO DE LAS TENDENCIAS ENTRE LA GESTIÓN TRADICIONAL Y LOS NUEVOS ENFOQUES (1977-1982).....	268
A. Contexto político y económico.....	268
a. Entorno político general.....	268
b. Entorno económico y jurídico-presupuestario	272
B. Gobierno	276
C. Administración	280
a. Aspectos orgánicos: adaptación de la Dirección general de Presupuestos a la nueva estructura ministerial y a las comisiones de reforma	281
b. Racionalización técnica: el fracaso en la introducción de nuevas técnicas presupuestarias.....	285
c. Ámbito: se reconducen los organismos, se excluyen los entes.....	296
d. Adaptación autonómica	298
4. LA ETAPA FINAL Y SUS CARACTERÍSTICAS (1982-1995)	300
A. Contexto parlamentario y económico	300
a. Las Cortes, el Tribunal de Cuentas y la Oficina Presupuestaria.....	300
a) Las Cortes	300

b) El Tribunal de Cuentas.....	304
c) La Oficina Presupuestaria	315
b. Contexto económico	320
B. Gobierno.....	323
C. Administración	328
a. Aspectos orgánicos: la elevación de rango de la estructura y discusión presupuestarios y la creación de comisiones para la elaboración de los presupuestos 329	
a. La nueva estructura orgánica.....	329
b. El nuevo procedimiento: órganos superiores y comisiones	335
b. Racionalización técnica	336
a) Vinculación de los programas, no del presupuesto	336
b) El seguimiento de programas	343
c. Ámbito	344

PARTE III LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO Y LA DINÁMICA DE LOS INTERESES Y GRUPOS EN CONFLICTO..... 351

CAPÍTULO VII ESCENARIO DE LOS ACTORES Y MODELOS A CONSIDERAR 351

Resumen	352
1. LOS MODELOS GENERALES DE ORGANIZACIÓN.....	353
A. Modelo norteamericano.....	354
B. Modelo financiero con legislativo débil.....	356
C. Diversidad de funciones asignadas.....	357
2. ELEMENTOS A CONSIDERAR	358
A. Estructura y relaciones	358
a. Unidades	359
a) La división ministerial y el presupuesto	360
b). La organización de Hacienda.....	364
c) la organización de la Presidencia	365
d) La división interna en cada uno de los departamentos	367
b. Relaciones entre unidades (autoridad y dependencia)	368
B. Recursos humanos	372
C. Funciones atribuidas legalmente y tareas realmente desempeñadas.....	374
D. Los límites de la organización	374

CAPÍTULO VIII LAS FUNCIONES O ASPECTOS PRIMORDIALES DEL PRESUPUESTO. 376

Resumen	377
GENERALIDADES.....	378
1. LA VISIÓN TÉCNICA HABITUAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA. EL EQUILIBRIO ENTRE LA FUNCIÓN FINANCIERA Y LA CONTABILIDAD Y EL CONTROL.....	380

A.	Las ideas dominantes: coexistencia de gestión de los ingresos y de control del gasto	380
B.	La importancia de la función de contabilidad y control. La organización presupuestaria como parte de la de contabilidad y control: por su origen histórico y por los grupos humanos implicados	384
C.	La posible constelación de trabajo y los instrumentos técnicos y medios de información	400
a.	Los procedimientos y métodos de trabajo: ¿dan lugar los flujos de trabajo a una constelación de trabajo?	400
b.	Dependencia técnica y de medios de información.....	406
2.	LA VISIÓN POLÍTICA. DE LA VISIÓN POLÍTICA GENERAL AL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA	424
A.	La evolución de las ideas y de los intereses en conflicto	424
B.	Los sujetos de las decisiones políticas.....	426
a.	La Presidencia del Gobierno	427
(1)	La Jefatura del Estado y el Ministerio de la Presidencia	427
(2)	La Comisaría del Plan y el Ministerio de Planificación del Desarrollo	432
b.	Ministerio de Economía	433
C.	El programa único: la organización económica del presupuesto	435
a.	La visión del presupuesto como instrumento de política económica.....	437
(1)	Influencia de las teorías económicas y del ejemplo exterior	437
(2)	El interés por los modelos de previsión económica.....	438
b.	La incorporación de la economía a la presupuestación: aspectos orgánicos frente a la invasión economicista del presupuesto.	441
3.	PROGRAMAS PÚBLICOS DE ACTUACIÓN Y CLIENTE DE LA ORGANIZACIÓN PRESUPUESTARIA	453
A.	Planteamiento	453
B.	Adaptación al punto de vista de los clientes de la organización	458
a.	La recepción teórica de las técnicas de programas.....	458
b.	Consecuencias: una organización distinta para la elaboración presupuestaria	460
a)	La organización tradicional de la Dirección general de Presupuestos	460
b)	La organización innovadora: las comisiones	468
(1)	La reforma presupuestaria	469
(2)	La elaboración presupuestaria	473
C.	La organización del presupuesto en los centros gestores	479
a)	Órganos superiores de cada departamento con competencias presupuestarias: subsecretarías, secretarías generales y secretarías de Estado.....	479
b)	Órganos de elaboración y gestión presupuestaria.....	484
a)	La confusión de funciones	487

b) El nivel jerárquico y las relaciones con los órganos superiores del departamento	493
c) Los medios asignados	497
<i>CAPÍTULO IX CONCLUSIONES: LAS IMÁGENES DEL PRESUPUESTO</i>	<i>506</i>
1. LA VISIÓN TRADICIONAL FRENTE A LA DE POLÍTICA GENERAL.....	507
2. LA VISIÓN TRADICIONAL FRENTE A LA ECONÓMICA.....	511
3. LA VISIÓN TRADICIONAL FRENTE A LA DE CLIENTES	514
4. LA VISIÓN DE POLÍTICA GENERAL FRENTE A LA ECONÓMICA.....	519
5. LA VISIÓN DE POLÍTICA GENERAL FRENTE A LA DE CLIENTES	520
6. LA VISIÓN ADMINISTRATIVA	520
<i>APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO</i>	<i>524</i>
<i>RESUMEN EN INGLÉS: The organization of the central budgetary administration in Spain. Impact Analysis</i>	<i>529</i>

LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA CENTRAL EN ESPAÑA 1977-1996

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

Resumen

¿Es hoy la Administración presupuestaria una realidad diferente tras sucesos tan importantes como la reforma política (años 70 del siglo XX), la reforma de la estructura del Estado (años 80) y el cambio regular de partidos gobernantes (consolidado en los años 90)?

Antes de entrar a considerar cuestiones más metodológicas y de entrar en detalles exigibles académicamente, hay que decir que se trata de un estudio político de administración pública totalmente empírico. Es un estudio del poder público, en el que se considera que la administración pública ejerce el poder público y cumple una universalidad de fines, se estudia qué es la administración pública y los grupos humanos que la integran y sirven. Aspira a contribuir a dar conocimiento para administrar adecuadamente en el sector público¹.

Se estudia la administración presupuestaria central en España en el período que va de 4 de enero de 1977 (Ley General Presupuestaria) a 5 de mayo de 1996 (cambio de Gobierno del PSOE a Gobierno del PP). No sólo es un estudio de Ciencia de la Administración porque el objeto es un sector de la Administración pública, sino porque además es un estudio flagrantemente político, con consecuencias sobre el sistema político y sobre la administración pública simultáneamente.

Se puede decir que incorpora dos visiones o ángulos aparentemente opuestos: una visión macro que nos lleva al sistema político global, y una visión micro que enlaza con el trabajo cotidiano de muchos funcionarios, con la política y con la gestión, difícilmente separables.

La idea de Baena de los factores administrativos nos sirve para vincular esta doble perspectiva en la que se juntan decisiones políticas, funciones administrativas y uso de los recursos o medios administrativos². De entre los cinco factores administrativos (dise-

¹ Se siguen así conceptos claves de la Ciencia de la Administración tal como se exponen en el Manual de Ciencia de la Administración, Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, Editorial Síntesis, Madrid, 2005

² “Todas esas funciones se refieren a los recursos o medios administrativos que se encuentran estrechamente relacionados, de modo tal que la gestión administrativa correcta no se obtiene sino por un cumplimiento adecuado y ordenado de ellas funciones, utilizando de modo tal los recursos administrativos que las previsiones respecto a ellos y su uso encajen unas con otras y se

ño orgánico, recursos humanos, medios financieros, procedimiento de gestión e información) estaríamos tratando del uno de ellos, los medios financieros, y de entre las funciones, tan sólo la de mantenimiento (en la que intervienen los cinco factores administrativos). Sin embargo, en este estudio se mostrará cómo el presupuesto interviene de manera relevante en el apoyo a la decisión política (la función de nuestro tiempo), la implementación y en la ejecución de la decisión.

Se podría abrir un debate sobre si es un estudio de Ciencia Política general o de Ciencia de la Administración, pero creemos que se trata de un debate estéril. Es un estudio del poder en el sistema político-administrativo y por tanto en la sociedad. Abstrayéndonos de las circunstancias reales que se describen y del enfoque amplio, de alcance macro, es sobre todo un estudio del poder, de cómo se ejerce y de qué condiciones necesita para producir efectos reales. Es análisis del poder que ejercen unas personas sobre otras y de cómo el poder tiene una dimensión institucional y una dimensión personal y hasta individual. De ahí que a la vez se trate de un estudio de la burocracia y de las relaciones entre grupos humanos dentro de la administración, compitiendo para llevar adelante decisiones que les vienen dadas externamente y decisiones propias (de grupo humano o incluso personales).

En esta página hay que decir además dos cuestiones que pertenecen al ámbito estrictamente personal. En la decisión personal de estudiar Ciencias Políticas está una corriente, que afortunadamente luego se ha comprobado que existe desde los principios de la disciplina y que perdura en este mismo instante, que se refiere a utilizar las estructuras políticas y sociales para la mejora de los individuos y de la colectividad, para hacer el bien tal como cada cual pueda entenderlo. Es lo que más adelante llamamos la búsqueda del interés general. A la vez en esta disciplina se aprende a encontrar el poder en estado casi puro, lo que algunos denominan “cratología”. Se trata de enlazar con Maquiavelo (cuya obra *El Príncipe* es sin duda la más valiosa de cuantas se utilizan en estos estudios) o con los estudios norteamericanos que algunos denominan neomaquiavelismo.

Por otro lado esta es una tesis elaborada por un no académico, por un funcionario público que además está *contaminado* por haber trabajado en varias de las áreas estudiadas. Ello además de servir para matizar y contextualizar algunas de las afirmaciones que

se recogen en el texto, le dan una visión claramente utilitaria y de obtener resultados al estudio. Por un lado porque creemos que el sistema político general puede obtener enseñanzas para mejorar su funcionamiento en un sentido tanto de mayor democracia como de mayor eficacia del sistema político. Por otro porque las mejoras en el funcionamiento de las administraciones públicas no pueden hacer abstracción de su entorno político. Lo político y lo administrativo van de la mano, como lo macro y lo micro no pueden ignorarse mutuamente.

Se parte de una consideración política y no únicamente instrumental de la función presupuestaria, ya que ésta tiene una gran amplitud. Esta se deriva principalmente de ser simultáneamente un instrumento político y administrativo. Por ello afecta en el nivel superior no sólo a todas las funciones-poderes del Estado (aun compartiendo la primacía política del ejecutivo), sino que permite afirmar en los diversos niveles administrativos que no hay órgano administrativo que no tenga que ver con el presupuesto.

Como objetivo último se tratan de examinar las pautas y principios de organización de la Administración presupuestaria contemporánea en España, analizando con detenimiento los fines de los agentes implicados. Las Cortes, el Gobierno, el Ministerio de Hacienda (en sus diversas configuraciones y denominaciones previas al actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), los ministerios sectoriales y los órganos de control son los que protagonizan el presupuesto, que tiene como referente final la sociedad en que se produce (entorno muy amplio en el que se suele olvidar situar a las organizaciones).

La visión dinámica aplicada y la observación del cambio producido en aquellos nos presentan unos actores individuales, grupales e institucionales cuyos papeles profundos cambian a lo largo del tiempo más que su apariencia. Estos actores y sus papeles reflejan así no sólo el variable reparto del poder, sino -en congruencia con lo señalado en el párrafo anterior- las modificaciones en los propios valores que existen en la sociedad.

El encuadramiento científico parte de los diversos enfoques posibles: jurídico, de hacienda pública, macroeconómicos, gerenciales y contables, para acabar manteniendo una perspectiva propia de la Ciencia Política y de la Administración.

El enfoque jurídico (político y constitucional) examina los órganos de relevancia constitucional, pero minusvalora el papel de la Administración pública en el proceso presupuestario. El derecho administrativo no entra a fondo en las relaciones internas a la Administración, ni ejerce una regulación efectiva sobre ellas, una auténtica vinculación.

El derecho financiero tampoco regula, no vincula ni en el procedimiento y cuando se sitúa en el campo real lo hace a través de consideraciones extrajurídicas.

La hacienda pública aborda los aspectos de la eficacia y de la adopción de decisiones presupuestarias en el gasto público, pero no siempre considera los aspectos internos de la propia hacienda-organización³.

Las perspectivas macroeconómicas clásicas, keynesianas o monetaristas, contemplan los efectos del presupuesto sobre la economía, pero no llegan a analizar el marco institucional y las condiciones intrínsecas de eficacia de la actuación del sector público.

La perspectiva gerencial (microeconomía, teoría de la decisión pública y nuevas técnicas presupuestarias) se sitúa en la finalidad, últimamente práctica y orientada a la eficacia, de mejora de la decisión y la gestión del presupuesto. Su contribución es doble, al introducir los aspectos instrumentales que resulta necesario considerar de manera destacada, y ser además analítica respecto a la organización, objeto central de nuestro estudio. Su gran diferencia respecto a nuestro propio enfoque es que no consideramos que el proceso político se asemeje tanto al mercado económico, lo que hace diferente la lógica utilizada.

La perspectiva profesional de los contables debe ser considerada, porque sus sustentadores están en el centro de la realidad presupuestaria en los distintos países y, destacadamente, en el nuestro. La visión contable y de control más que aportar algo distinto de la mera información emanada del manejo cotidiano y a lo largo de toda la carrera profesional en el presupuesto, con la misma habitualidad y frecuencia se convierte en una gran rémora para la implantación de un presupuesto que sirva a la gestión eficiente de los recursos. La escasa voluntad explicativa de sus aportaciones es coherente con este escaso interés por la eficiencia, más relevante para la gestión, para los gestores, pero el compromiso con el control ha ido cobrando valor conforme se avanzaba en la etapa democrática y el valor control era sustituido por una mala comprensión de la democracia.

Los estudios norteamericanos sobre el presupuesto, de índole politológica o económica, han sido esenciales para nuestro conocimiento del presupuesto. Nos conducen a una visión eminentemente conflictiva, política, del presupuesto. En España contamos como punto de partida con buenos estudios histórico-jurídicos y con la contribución de

³ “La mayor dificultad es siempre averiguar qué sucede en el interior del sistema” p.264 Íbidem

los contables dedicados al control y elaboración del presupuesto. Finalmente contamos con estudios recientes que describen lo más moderno de los intentos de mejora del presupuesto.

La hipótesis de partida: que las condiciones tecnológicas imperantes y el nuevo entorno socio-político habían cambiado el presupuesto español, quedó modificada al recurrir a una base empírica y a la observación participante directa. Los datos nos indican que la reforma política y la fuerte inversión en medios técnicos no han producido un presupuesto ni más democrático ni más eficaz, pero sí han acentuado el carácter político del presupuesto. Aquí mantenemos la idea de que el entorno político y el examen del sujeto y objeto del presupuesto, esto es de la Administración pública, proporcionan las claves para asir nuestro presupuesto y, eventualmente, en una fase prescriptiva en la que resulta difícil en esta fase entrar, lograr su mejora.

PRESENTACIÓN: EL ENTORNO, LO QUE LA SOCIEDAD ESPERA DEL PRESUPUESTO

DISTINTA CONSIDERACIÓN RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN COMO REGULADORA Y COMO PRODUCTORA DE BIENES Y SERVICIOS

A lo largo de las páginas que siguen, veremos que todo lo que se relaciona con el presupuesto presenta un perfil altamente conflictivo, que va más allá de su posible complejidad técnica intrínseca y del mareo que pueden producir las grandes cifras manejadas. Su carácter político, la escasa regulación constitucional y la distinta manera en que se entiende el presupuesto en los diferentes lugares del Estado y de su Administración son factores que propician las tensiones entre enfoques teóricos y grupos humanos y orgánicos.

Por otro lado, el público se comporta de modo muy distinto respecto a la Administración cuando actúa como reguladora de comportamientos y mientras produce bienes y servicios, separando inconscientemente ambas facetas de una misma realidad orgánica y funcional, la administración o administraciones públicas.

Frente a la primera realidad en el tiempo, el Estado-autoridad (la administración como reguladora de comportamientos) el ciudadano puede creer estar suficientemente protegido en sus intereses por el ordenamiento jurídico, en particular el Derecho Administrativo, y por los tribunales de justicia, garantes del comportamiento dentro de o según la norma. El deseo del ciudadano es que exista una organización apta para emanar decisiones justas y respetuosas con la libertad que garanticen el orden. Como mucho, el avance en el que podemos estar actualmente es el de la participación del ciudadano y sus organizaciones en la adopción de esas regulaciones, e incluso en la puesta en práctica de las medidas administrativas que le conciernen. El propio Estado tiende, en la medida en que la sociedad lo permite, a ir haciendo un menor uso de la regulación y a dar esa entrada a la participación ciudadana. En ocasiones, incluso deja esa regulación a los propios grupos sociales organizados (se le podría denominar a esto un proceso de descorporativización paradójica, al suprimir el carácter público de los grupos sociales reguladores y dar a estos un mayor campo de actuación), que ocupan así parte de las tareas que antes desempeñaba el Estado, bien potenciando la autorregulación social, bien sustituyendo la regulación por la prestación de bienes y servicios.

Esta última faceta ha cobrado en los últimos tiempos más importancia, dando incluso lugar a la propia denominación del Estado como de bienestar (Administración prestacional de bienes y servicios). Aunque regulación y producción, o mejor provisión de bienes y servicios, son facetas complementarias, cuya suma produce el bienestar requerido y financiado por la sociedad, el Estado de bienestar parece basarse más en su actividad de producción y prestación (incluyendo aquí la garantía de renta para un mínimo creciente de ciudadanos). Se recuerda así que el bienestar depende del correcto funcionamiento de ambos campos y que la contribución al bienestar de la función de regulación, aunque menos onerosa económicamente y considerada tradicionalmente superior y de mayor responsabilidad para el Estado que la segunda, va siendo superada cada vez más por esta, de mayor uso de recursos económicos.

Mientras que el Estado-autoridad era relativamente poco intenso en cuanto al gasto generado y su peso económico era por ello escaso, el Estado de bienestar implica la creación de todo un complejo sistema de asignación de recursos y de toma de decisiones ajeno al mercado que, sin embargo, ha de dar satisfacción al público de manera similar a como el mercado acaba cubriendo las necesidades de sus clientes. También aquí encontramos una notoria discrepancia entre dos maneras de entender la doble cara de la Administración pública. El viejo, pequeño Estado era capaz de manejar sus decisiones y sus cuentas de manera similar a un colmado, frente a la planificación, sistemas de información sofisticados y estrategias complejas similares a las de una gran corporación multiproducto establecida en decenas de países, que debería llevar a cabo un Estado como el que hoy tenemos establecido en los países avanzados, incluido el nuestro.

Frente a lo observado en el párrafo anterior nos encontramos con la siguiente contradicción. Si en el Estado que utiliza fundamentalmente la coacción legítima, el procedimiento y el modo de organizar resultan esenciales (de ahí la importancia dada durante siglos al recurso organizativo de la división y separación de poderes) y muy difícil en cambio la valoración económica individual de lo percibido, o sufrido, por los ciudadanos; la Administración que produce o distribuye recursos es valorada fundamentalmente por lo que produce, lo que para cada cual vale y lo que cuesta, sin importar tanto cómo se llega a tales resultados ni los medios utilizados.

Conforme el Estado crece en dimensión y se legitima más por la producción y distribución que por el orden producido con el uso o la amenaza de la coacción, su coste y su impacto sobre el conjunto de la economía llegan a ser realmente importantes. Se convierte así, bien en una carga que puede llegar a ser excesiva para los ciu-

dadanos, bien en un mecanismo distinto al mercado que altera positiva o negativamente el funcionamiento de éste y de toda la economía, o capaz de afectar perversamente a ambos. De ahí una mayor preocupación por el gasto público desde una vertiente económica, sea esta proclive a dar un mayor papel al sector público, bien a reducirlo.

Vemos aquí que el presupuesto, además de una función de la Administración como organización, que trata de tener una información y un control sobre su actuación en función de los medios de que dispone, puede desempeñar una función de instrumento de la política económica, sea desde una tarea de dinamizador de la economía, sea desde una tarea dirigida a minimizar las consecuencias negativas de su tamaño en una economía de mercado.

Finalmente, dada la reiterada y creciente escasez de los recursos y la necesidad de proporcionar con calidad más servicios a un coste soportable, surge la faceta del presupuesto como conciliador de programas alternativos de gasto y de optimización en el reparto y disposición de los medios, en una dimensión temporal razonable. La idea de eficacia y eficiencia puede predicarse de esta función en mayor medida que de las dos anteriores, sin que la mención del artículo 31.2 de la Constitución haya supuesto una afirmación del presupuesto como mero instrumento de política económica.

OPINIÓN PÚBLICA Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En un orden diferente de cosas, observamos que los políticos y la propia Administración se dirigen continuamente a la opinión pública como fuente o destinataria de mensajes referentes al gasto público. Estos implican tener a la opinión pública como soporte o argumento para la adopción de decisiones presupuestarias. Complementariamente a ello, la responsabilidad política se encuentra ligada formalmente en nuestro sistema político a dos momentos clave: la aprobación de los presupuestos y la rendición de cuentas en ejecución de esos mismos presupuestos.

Además de en esos dos momentos clave, jurídica y constitucionalmente formalizados, el sector público está continuamente interrogando a la sociedad sobre las opciones de gasto preferidas y menos valoradas (encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas o de órganos similares en otros niveles de Gobierno) y las opiniones emitidas pueden ser tenidas en cuenta al adoptar decisiones que se reflejan en los presupuestos. También con cierta frecuencia se lanzan mensajes a la so-

ciudad sobre el destino de los gastos públicos, su cuantía y sobre los resultados de tales gastos. Conclusión: los políticos y la Administración en su conjunto o particularizadamente se sienten responsables políticamente por cuanto dinero emplea y por lo que hace con el dinero público.

Tres son las cuestiones a las que nos referiremos en este pasaje introductorio del entorno político y social del presupuesto en un orden decreciente de generalidad: el interés distinto de la sociedad por lo que aporta y por lo que recibe a cambio (si bien este *a cambio* es muy relativo o inexistente), la distinta adscripción de responsabilidades por los ingresos y por los gastos, y la falta de una idea popular del presupuesto. Ni se relaciona al Ministerio de Hacienda con los gastos o con sus productos ni a los ministerios gestores con el presupuesto.

En primer lugar el interés que los ciudadanos tienen sobre lo que aporta al sistema público en forma de impuestos, de precios no fijados por el mercado (y con frecuencia superiores a los que éste fijaría) y de voto emitido en bloque sobre una multitud de apartados, uno solo de los cuales sería el referido a su contribución a financiar el sector público, se desliga de su interés por los productos. A ello contribuye además que con el voto en uno solo de los niveles de Gobierno (el estatal) se está decidiendo la financiación de todos los niveles de Gobierno y Administración. Pues bien, este interés por su aportación es distinto al que tiene sobre lo que recibe en forma de productos, servicios, rentas y regulaciones. Y además se muestra en momentos diferentes, con distancias temporales incluso de años o de decenios.

Todo ello hace difícil el conectar ingresos con gastos, estos entre sí y mucho más dificultoso hacerse idea de la inseparabilidad de unos y otros. Frente a la idea en el mercado de que se está pagando y obteniendo aproximadamente lo justo, o al menos lo normal, cuando se paga y se recibe de lo público es casi imposible tener idea de en cuánto se valora lo pagado y lo percibido. Y esto es así incluso cuando lo que se paga es a través del creciente pseudomercado que forman las así llamadas empresas públicas o las paradójicamente llamadas sociedades estatales o fundaciones públicas.

Desde el punto de vista orgánico, además de que la responsabilidad general por todo lo que respecta al sector público se atribuye sobre todo al Estado en sentido restringido y no a cada uno de los niveles de Gobierno, para el público Hacienda es responsable de los ingresos, sobre todo de los impuestos, principal vía de financiación de todas las actuaciones del sector público. En cambio difícilmente se atribuirán responsabilidades al Ministro de Hacienda por el estado de las carreteras, de la educación o de la

sanidad, por más que tanto las cuantías globales para estas atenciones como su disposición interna en los presupuestos hayan sido determinadas fundamentalmente por el Ministerio de Hacienda. El acto formal de presentación de los presupuestos ante el Congreso de los Diputados por el Ministro de Hacienda no logra evitar este hecho, como no lo evita que esta escenificación anual por el responsable principal del presupuesto vaya en contra de los preceptos constitucionales, según los cuales es el Gobierno el que presenta y se responsabiliza del proyecto de ley de presupuestos.

Por el contrario, los ministerios del ramo o departamentos gestores del gasto sí aparecen como responsables de los gastos que gestionan, del ritmo de tales gastos y de su pago, hayan sido o no los artífices de tales gastos y de las mecánicas administrativas que llevan a que al final los pagos se realicen sin tardanzas excesivas. Se ignora así que los presupuestos, la mayor o menor presencia de funcionarios atendiendo los servicios administrativos, el tipo de éstos y hasta el tipo de contratos o de vinculación jurídica que les ligan con la Administración son cuestiones sobre las que los centros gestores no tienen sino una participación y no la más importante de todo el proceso decisorio.

De ambas cuestiones se deduce una más sintética e importante. De lo que carece el público es de una idea popular de lo que es el presupuesto, quién lo conforma e interviene en su gestión y qué consecuencias tiene todo ello para los servicios y productos que recibe a cambio de los impuestos pagados. Ni se relaciona al Ministerio de Hacienda con los gastos ni a los ministerios sectoriales con el presupuesto. No hay, en definitiva, una asignación de responsabilidades acorde con las capacidades de cada uno en la fijación de ingresos y gastos. Ello es congruente con las distintas visiones que coexisten del presupuesto y con las tensiones que se dan entre ellas: la visión tradicional del presupuesto como instrumento de la contabilidad y el control frente a la más moderna visión política del presupuesto, que trata de obtener de éste unos fines más amplios; la visión tradicional en la que el presupuesto corresponde a Hacienda como responsable de los ingresos y por ello controladora de los gastos públicos, frente a la perspectiva programática y de clientes en la que lo que predomina es la visión de la Administración como gestora y productora de bienes y servicios; finalmente la tensión entre la visión del presupuesto como instrumento de política económica frente al énfasis puesto más recientemente en los programas públicos de actuación.

¿HA EXISTIDO EN ESPAÑA UN INTERÉS POR EL PRESUPUESTO COMPARABLE AL QUE PARECE HABER EXISTIDO EN LOS ESTADOS UNIDOS O EN FRANCIA?

El interés que en España ha existido por el presupuesto no proviene ni de la propia organización presupuestaria ni se da en un contexto político pluralista en el que estuvieran bien asentados sus principios políticos, esencialmente de control.

En primer lugar, no es la propia organización presupuestaria, la Intervención General dentro del Ministerio de Hacienda, la que contempla la posibilidad de que en el presupuesto se tenga como esencial el conseguir unos fines políticos, sean éstos de política económica, de desarrollo general del país o cualesquiera otros. Cuando se intenta dar otra orientación al presupuesto es por la tendencia de otro lugar de la Administración del Estado a participar en las decisiones de gasto del sector público. Veremos que es la Presidencia del Gobierno, su aparato administrativo, el que da otras ideas al presupuesto que lo acabarían convirtiendo en un instrumento para la política gubernamental. Desde entonces estas dos ideas del presupuesto están siempre en conflicto, pero no es un conflicto meramente de buscar la mejor configuración del instrumento, sino de decidir quien domina ese instrumento y lidera por ello el proceso presupuestario.

En segundo lugar, si el presupuesto es concebido inicialmente como un instrumento de control, éste no se concibe como un control al servicio de la comunidad a través de sus órganos de expresión y decisión. Más bien se trata de un control por el control en el que el órgano crea la función y ésta no es el obtener una mayor eficacia de lo gastado, o el presentar las cuentas de manera adecuada a su examen por los representantes populares. Por ello esta indiferencia del control hacia sus consecuencias políticas no permite que exista una lógica de utilidad democrática del control. Podríamos decir que el control es un fin en sí mismo que no entiende la necesidad de ir adaptando sus métodos al entorno político.

Se presupuesta y se controla en función de dos variables. Primera, la propia manera de actuar para la que está preparada la organización del control, es decir que no se conciben maneras de actuar que puedan poner en crisis la competencia técnica de quienes realizan estas tareas, excluyendo por tanto la posible participación de otras profesiones o enfoques del ámbito administrativo (recordemos la triple atribución de competencias de nuestra Administración tradicional: una función pública, un órgano administrativo, un cuerpo de funcionarios). La segunda variable es la jerárquica en un entorno tradi-

cionalmente no democrático. De acuerdo con esta variable se actúa de una manera mecánica frente al poder, frente al superior jerárquico. Si éste pide un control sobre todos y cada uno de los actos administrativos y en todos sus elementos se le da, sin importar si ello es congruente con los fines buscados o con la interpretación que cada uno hace del interés general y de las leyes máximas. Si lo que se demanda desde la superioridad es la ausencia de control o el reducir éste a comprobar que cada gasto se realiza dentro de la rúbrica presupuestaria y contable prevista para ello, se hace de esta manera. La jerarquía es mecánica en el sentido de que no sólo se obedece lo que emana de los órganos superiores, sino que no se cuestiona esto ni se le ponen objeciones o se le señala la posible idoneidad de otras alternativas. Entre la obediencia debida y la lealtad institucional hay un amplio campo que debe, en nuestra opinión, ser recorrido recurrentemente por los altos funcionarios, sin ampararse éstos en la constitucionalización del principio de jerarquía o en la autonomía institucional de la Administración pública.

Así, creemos que la comparación con esos dos países, democráticos e innovadores del presupuesto a un tiempo, resulta insufrible para nuestro presupuesto tradicional, amparado en el control y concebido éste en un entorno no democrático. El primer interés por el presupuesto debería ser de adaptación de los criterios de control al nuevo entorno. A la idea política del presupuesto como instrumento de política (aunque sea de política estrictamente económica) no cabe oponer un concepto caduco y antidemocrático de control, sino la claridad en su ejercicio y la transparencia respecto al poder legislativo y a la opinión pública. Quizás de este modo no exista realmente contradicción en la manera de entender el presupuesto, sino una mera modulación de intensidades y una mayor especialización e integración de tareas.

Cuando en nuestro país se produce una gran convulsión técnica en torno al presupuesto, están ausentes las consideraciones políticas democráticas, y cuando se necesita tener a la vez un presupuesto democrático y políticamente eficaz como instrumento para intervenir en la economía, se ve esto último como contrario al control. Se concibe a este último como propio del Estado autoritario anterior. En esta tesitura de mejora del instrumento presupuestario y de cambio de régimen es cuando se produce la promulgación de la Ley General Presupuestaria, última gran norma del régimen franquista y marco de nuestro presupuesto en todo el período aquí analizado.

¿ES LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA UN CAMBIO IMPORTANTE QUE IMPLIQUE UNA NUEVA DIRECCIÓN DEL PRESUPUESTO?

La LGP es una adaptación técnica a las modificaciones operadas en las leyes presupuestarias de todo el siglo XX y a la nueva dimensión del sector público, no una respuesta a una situación política radicalmente diferente como la producida por la reforma política. Técnica jurídica y dinámica económica son las razones aducidas en la exposición de motivos de la ley para justificar la reforma operada, que trasciende a la vez regímenes políticos y técnicas administrativas. La LGP no pretende por ello innovar, sino que es la consecuencia de los cambios operados en las décadas anteriores a su promulgación. La pregunta pendiente de responder es si lo producido en los años que le siguen es un desarrollo de la LGP, o producto de las nuevas condiciones políticas.

Una de las principales innovaciones proclamadas por la LGP es la plena recepción del principio de unidad presupuestaria, por la inclusión de los presupuestos de los organismos autónomos administrativos junto a los del Estado, excluyendo los de los demás entes del sector público estatal. Pues bien, la tendencia a la autonomía de esta zona de la Administración prosigue y se acrecienta tras la aprobación de la LGP, con la creación de nuevas figuras jurídicas que tienen en común la minoración o inexistencia de control presupuestario. Además ahora la existencia de nuevas figuras ajenas al presupuesto del Estado no se produce, como ha sido común a lo largo de todo el siglo, por la incorporación de nuevos sectores al ámbito de intervención pública (nacionalizaciones y creación de un sistema de seguridad social fundamentalmente), sino por la disminución del control sobre el sector público existente.

Así, se desvirtúa lo prevenido por la LGP, al ser una mera declaración legal el que unos organismos sean de un tipo o de otro, y no su carácter o las actividades a realizar (de tipo administrativo o de tipo económico), y se introducen por las leyes anuales nuevos tipos de entes. Tenemos de esta forma actividad económica llevada a cabo por organismos administrativos y actividad puramente administrativa que en cuanto al control presupuestario, régimen de personal, régimen patrimonial o de contratación se rigen como si de auténticas empresas sin dueño se trataran.

En lo que respecta a las clasificaciones del presupuesto, instrumento informativo y de control para la LGP, hoy ya sirven escasamente a ambos fines, como pone de manifiesto el uso de otras clasificaciones para explicar el contenido de los presupuestos y adoptar las

decisiones sobre su reparto, y el que escasamente sirvan como instrumento de control, dada la menor extensión del control previo y el escaso uso que se hace de los exámenes posteriores. En cuanto a las nuevas clasificaciones del gasto: económica, funcional y por programas, que se suelen oponer a la orgánica o tradicional por su distinta finalidad (decisión e información de las primeras frente al carácter de instrumento de control de la última), hay que señalar que las nuevas clasificaciones no han aportado, transcurridos ya tantos años desde su implantación legal, una mejora de la decisión política, pero sí una disminución de la claridad en la interpretación de los presupuestos, tanto desde una vertiente económica como desde una vertiente programático-funcional. Una de las principales aportaciones que se pretenden de lo previsto en la LGP es la introducción de la presupuestación por programas frente a la presupuestación orgánica, con su culminación en la vinculación de la clasificación por programas. Sin duda éste es el fracaso más llamativo de las reformas acometidas tras la LGP, dado que la visión tradicional del presupuesto ha logrado prevalecer en este campo a todos los intentos de reforma.

1. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación parte de una consideración política de la administración presupuestaria frente a la habitual consideración estrictamente instrumental que se tiene de la misma. Tal consideración política se refiere tanto a las técnicas presupuestarias empleadas por las organizaciones públicas como, sobre todo, a la organización presupuestaria como aparato administrativo al servicio del poder.

En primer lugar, antes de definir con precisión el objeto de estudio, la Administración presupuestaria, es preciso conocer qué se entenderá por función presupuestaria a nuestros efectos. Aparentemente bastaría con indicar que son aquellos trabajos administrativos que conducen a la elaboración de los presupuestos, su ejecución y control desde una perspectiva global (del conjunto de la organización, sea esta el Estado, una Comunidad Autónoma o un ente local). Pero aun con la restricción que supone el referirlo a una perspectiva global (que afecta al conjunto de la organización de referencia) es evidente la amplitud de esta idea, pues afecta no sólo a todas las funciones-poderes del Estado, sino que dentro de la función ejecutiva estatal afecta tanto al Gobierno como a un elevadísimo número de órganos administrativos que se relacionan con tales tareas de elaboración, ejecución y control del presupuesto. La frase tan conocida de *administrar es gastar* ilustra sobre la amplitud de un objeto así entendido.

Por otra parte, la función presupuestaria debe relacionarse con otras funciones administrativas y políticas con relevancia presupuestaria o fuertemente condicionadas por el presupuesto, para de este modo lograr su encuadramiento y posición relativa en el conjunto de la Administración y del Estado, que se delimita así con mayor precisión. Con lo primero, reduciendo el ámbito, su delimitación respecto a otras actividades que se desarrollan en los puntos claves de la Administración y que se relacionan continuamente con el presupuesto, obtendremos un objeto manejable y a la vez lo suficientemente concreto para quitar a lo presupuestario esa, para muchos, fuerza expansiva que puede llevar a pensar que todo es de alguna forma presupuestario en el funcionamiento de las administraciones públicas. De la segunda secuencia lógica, su encuadramiento en un contexto amplio, junto a las más altas funciones de dirección política y administrativa, rescataremos la gran importancia que los presupuestos tienen para el análisis realista, el conocimiento y el examen crítico de las organizaciones.

Finalmente, algo imprescindible y simple que quizás debería ir en primer lugar. Si bien lo que se diga en las páginas que siguen puede ser de aplicación a muchas organiza-

ciones distintas y a lugares y a momentos diferentes, la referencia escogida es limitada aun antes de comenzar el estudio. La Administración del Estado español contemporáneo, de nuestros días, es el campo general al que nos referiremos. No se pretende analizar la función presupuestaria en nuestro país, que desborda ampliamente a la Administración del Estado, ni es ésta una historia de los presupuestos del Estado. Se trata, como objeto último, de examinar la función, componentes, dimensiones, medios, estructura, funcionamiento y pautas de comportamiento recientes y actuales de la organización presupuestaria de la Administración estatal española.

Para encuadrar la función presupuestaria se parte de dar gran importancia a los fines o valores a los que en cada momento sirve. Más allá de tomar como aceptables las denominaciones y funciones aparentes y dar por delimitada la organización presupuestaria (primer método) parece un camino más largo pero más significativo buscar qué supone la función presupuestaria en un contexto más general y dinámico, el de lo que persiguen los agentes implicados (segundo método para profundizar y captar el significado real de los elementos de la organización).

Al seguir el primer método nos aparecen como objeto de estudio, de acuerdo con las normas más importantes de contenido presupuestario, los siguientes órganos: dentro de los órganos representativos las Cortes Generales, funcionando sus dos cámaras tanto en pleno como en las comisiones de presupuestos respectivas; entre los órganos que desempeñan la genéricamente denominada función ejecutiva, el Consejo de Ministros, el Ministerio de Hacienda, las direcciones generales de tributos y de presupuestos, con competencias generales sobre la materia presupuestaria, y los ministros y subsecretarios, con competencia presupuestaria sobre su área sectorial de actividad; finalmente órganos que se insertan bien entre los órganos de control de las Cortes Generales, bien entre los órganos del mismo carácter del ejecutivo, el Tribunal de Cuentas y la Intervención general de la Administración del Estado.

Pero al echar un rápido vistazo histórico sobre el ejercicio de la función presupuestaria y al primar ésta sobre los órganos aparentemente involucrados en el presupuesto, surgen otros matices. En primer lugar la función desempeñada en cada momento por los órganos arriba referidos ha cambiado a lo largo del tiempo, como han cambiado su composición y los valores que sustentan el funcionamiento de cada uno de ellos. En segundo lugar el contexto social, económico y político ha ido cambiando, con lo que también ha cambiado el papel desempeñado y los actores en presencia en cada momento. En último término pero de máxima importancia, conviene tener en cuenta que una cosa es el

papel que desempeñan las instituciones como tales y las organizaciones formalmente delimitadas, siendo otro el que desempeñan los individuos y los grupos componentes más o menos organizados y las expectativas y requerimientos generales de la comunidad sobre la que proyectan las distintas organizaciones su actividad.

De aquí que optemos por tratar de esclarecer qué función cumple el presupuesto del Estado para los distintos agentes que, de manera relevante, intervienen. De las anteriores consideraciones que tratemos de ampliar la base de estudio al sistema total que incluye a la sociedad y a los grupos sociales organizados que intervienen en el seno de la organización estatal. El objeto de estudio es la función presupuestaria colocada en su perspectiva real, de ahí que no podamos entender la organización sin referir ésta a la sociedad de la que toma sus valores.

2. ENCUADRAMIENTO CIENTÍFICO

A. Diversos enfoques posibles

a. Perspectiva jurídica política y administrativa

La perspectiva jurídica es la primera en acercarse al fenómeno del presupuesto, lo que ocurre en general en numerosas instituciones sociales y económicas, dado el carácter más reciente de las escuelas, facultades o cátedras de materias específicamente sociales. Procurando no caer en la pedantería, se podría decir que el derecho en una época aún reciente ha ocupado el papel de ciencia madre que en tiempos más remotos tuvo la filosofía (inicialmente inseparable de la física), como receptáculo de las ciencias no sólo humanas o con el tiempo sociales, sino incluso naturales. Además hoy el derecho sigue siendo capital por su modo de aproximarse científicamente al presupuesto, y por ser éste una de las principales leyes que gobiernan la vida jurídica tanto pública como privada. De ahí que el presupuesto siga siendo una de las materias que atrae el interés del mundo jurídico en general, no sólo del ocupado en lo público. De ahí también que la práctica totalidad del mundo jurídico haya de analizar cada año la ley de presupuestos.

En primer lugar, el derecho político y constitucional, al tener en cuenta los aspectos subjetivos y de competencia de los agentes que intervienen en el presupuesto, introducen una valiosa aportación a nuestro objeto de interés último, la Administración presupuestaria, con una perspectiva que no es del todo extraña para nosotros. Sin embargo, el

nivel al que estas disciplinas tratan tales aspectos (órganos de relevancia constitucional), le impide entrar a explicar adecuadamente tanto el comportamiento de estos sujetos como el aspecto administrativo del presupuesto, que queda fuera de su objeto de estudio. Podríamos decir que esta rama del derecho permanece anclada en el clásico esquema liberal, que tiende a minusvalorar el papel del ejecutivo y, en particular, de la Administración pública, en beneficio del tratamiento de la institución considerada central, el Parlamento.

En cuanto al derecho administrativo o derecho de la organización administrativa, más que como disciplina nos interesa como objeto, como conjunto de regulaciones que afectan a los órganos administrativos, entre los cuales los que ejercen la función administrativo-presupuestaria. Sin embargo, el interés y el mayor desarrollo del derecho administrativo en las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas, han propiciado un cierto abandono de las relaciones internas de la Administración, sobresaliendo entre ellas las que se dan en torno al presupuesto. Esto ha producido un doble efecto.

Por un lado una menor juridificación de las relaciones intradministrativas, que son las que se suelen dar en torno al presupuesto; ello conlleva una cierta inseguridad jurídico-presupuestaria, pero inseguridad que no trasciende habitualmente del mundo de las administraciones públicas. Por otro lado, cuando el derecho administrativo realiza incursiones en el terreno presupuestario es difícil casar la realidad y la prescripción en el comportamiento de los sujetos presupuestarios, al carecerse de mecanismos de control del cumplimiento de lo previsto en las normas.

Por otra parte, la creciente importancia de las funciones de apoyo a la decisión y de mantenimiento de la organización, que desbordan las habituales distinciones funcionales o de tipos de actividades que ejercen las administraciones públicas, no es tenida en cuenta por esta disciplina, aparentemente anclada en su vocación garantista de los derechos de los particulares en sus relaciones con las administraciones públicas. Podríamos decir que el derecho administrativo continúa la línea argumental decimonónica de las relaciones de poder que emanan de la Administración, en lugar de considerar las propias relaciones de poder que se dan en el interior de la misma.

El derecho financiero o, en nuestro caso, derecho presupuestario es la disciplina jurídica que mejor se sitúa para el estudio del presupuesto, dado que al menos idealmente el estudio de lo financiero está en su mitad dedicado al gasto público y dado que los ingresos no tienen finalidad alguna si no tienen su correspondencia en el gasto. Pero el mayor desarrollo del derecho tributario, con énfasis en la relación jurídico-tributaria entre la Administración de la Hacienda pública y el contribuyente, ha llevado a un práctico aban-

dono de los aspectos orgánicos (manteniendo un cierto paralelismo con el derecho administrativo). Tales aspectos son centrales para el comportamiento presupuestario de la Administración, cuyos principios y reglas de actuación, incluso cuando son sistematizados por el derecho financiero, no ofrecen un alto grado de vinculación efectiva o normativa. De ahí que con frecuencia esta disciplina, cuando trata el presupuesto, se refiera a cuestiones extrajurídicas, invadiendo campos próximos de escasa juridicidad. Sin embargo, la necesidad de que el derecho presupuestario lleve a la práctica decisiones políticas importantes que conciernen al presupuesto, o que mejore los mecanismos jurídicos que en el pasado hicieron del presupuesto una de las instituciones más sólidas de racionalización de la actividad financiera del Estado, requieren que se dé una especial atención a esta disciplina.

b. Perspectiva de la Hacienda pública

El énfasis puesto recientemente por la Hacienda pública en la incidencia del gasto público en la elaboración de la política económica, que nos hace dudar sobre su inclusión en el siguiente epígrafe, no debe hacer olvidar su más clásica preocupación por la eficacia general de las administraciones públicas, que la convierte como teoría del fisco en un antecedente primordial del enfoque de Administración pública. La finalidad pragmática de los estudios cameralísticos en Alemania, que buscaban la Administración eficiente de las propiedades públicas, es la principal aportación que debe considerarse de los estudios de Hacienda pública. Pero la más reciente conversión en política económica aplicada al papel del sector público, que ha dominado los últimos años de desarrollo de la disciplina⁴, con incidencia particular en aspectos como la teoría económica de la política fiscal, la teoría de la elección pública y la teoría de la tributación óptima, producen un cierto abandono de una idea más omnicomprendensiva de los aspectos de eficacia interna del sector público. Esta idea más global debe evitar limitarse al análisis de las grandes y codificadas magnitudes del sector público para enfrentarse a los aspectos internos que condicionan su eficacia.

⁴La publicación del Instituto de Estudios Fiscales *La influencia de la Hacienda Pública en el Quehacer Político*, Hans M. VAN DE KAR y Barbara L. WOLFE, editores, Madrid 1990, recoge las tendencias más recientes en materia de Hacienda Pública, tal como fueron expuestas en el XLI Congreso del Instituto Internacional de Hacienda Pública, celebrado en Madrid en agosto de 1985.

Así, aun cuando se prescinde de aspectos teóricos y se entra a considerar los aspectos políticos de aplicación de la Hacienda pública⁵, se obtiene un resultado: discute la relación entre el análisis macroeconómico y la política económica, combinando las ya clásicas políticas monetaria y fiscal, pero no alcanza a dar demasiadas explicaciones sobre el comportamiento interno del sector público ni -lo que nos interesa especialmente- los criterios de reparto de gastos e ingresos desde una óptica de funciones, políticas o actividades públicas: falta política. Las disyuntivas entre eficacia y distribución, sin consideración de las medidas concretas de implementación públicas ni de la eficacia interna de los modelos de gestión alternativos, dan otra idea de que la Hacienda pública se detiene ante la consideración interna del principal actor de las decisiones a adoptar por los artífices de la Hacienda pública, aun cuando reconocen el peso que tienen las consideraciones estrictamente política⁶.

En todo caso, lo que más resalta de este enfoque tan amplio es su interés por el papel del sector público en la riqueza y el bienestar general, aunque sea con una visión predominantemente económica. Ello no impide aproximaciones internas y políticas al sector público próximas a la de la Ciencia de la Administración, pero no son las más frecuentes⁷. Valoramos especialmente la intención claramente prescriptiva de este enfoque, que le da un interés especial para la adopción de decisiones presupuestarias, siempre que se dé el salto lógico de pensar en lo que ocurre en el interior de la caja negra que es la Administración presupuestaria.

⁵Ronald HOFFMANN en obra citada, que destaca como viene siendo habitual la importancia del déficit público, y la disyuntiva entre reducir gastos de manera indiscriminada o aumentar ingresos sin descontrol de la inflación.

⁶A. LANS BOVENBERG en obra citada, al considerar: *la mayor parte de los modelos tiende a supervalorar los efectos de eficacia mientras que se subestiman los efectos distributivos...Integrar las consecuencias distributivas con las teorías sobre el comportamiento político y la información sobre la estructura del poder político puede contribuir a un entendimiento más profundo de las presiones políticas a que se enfrentan quienes elaboran las políticas.*

⁷Sirva como ejemplo el artículo *Productividad del sector público: hallazgos empíricos recientes y aplicaciones a la política*, de René GOUDRIAAN y otros en obra citada. Es especialmente útil traer a colación la distinción ya habitual entre bienes públicos finales y bienes públicos intermedios, ya que el presupuesto y, en general otras funciones típicamente administrativas se encuentran entre estos últimos. Así mismo, parece adecuado para la medición del efecto de las políticas públicas a la hora de valorar los resultados del presupuesto distinguir entre producto directo y producto efectivo o efecto final de la actividad productiva en los consumidores de los servicios considerados.

c. Perspectivas macroeconómicas

El análisis de las macromagnitudes presupuestarias, especialmente del *input* y el *output* presupuestarios en términos financieros, es quizás una de las actividades reiteradas más frecuentes entre los economistas. Incluso existe el hábito de acompañar la presentación de los proyectos de ley de presupuestos de un informe económico financiero que pretende ser la mejor, o con frecuencia la única, explicación de lo contenido en tales proyectos.

No es posible enfatizar el peso que esta perspectiva tiene en los recientes estudios del presupuesto, lo que ha hecho que llegue incluso a considerarse el presupuesto como una materia económica, la política presupuestaria como un componente de la política económica⁸ y, consecuentemente, las técnicas presupuestarias un aspecto de la economía aplicada.

Keynes y la escuela económica que surge a partir de él, con su énfasis en la política fiscal, son los principales artífices de esta visión, de la que hoy somos deudores, al dar un extraordinario protagonismo al gasto público. Se contempla aquí el presupuesto como instrumento de regulación de la demanda agregada, y las inversiones contenidas en él se sacralizan como ingrediente fundamental para el crecimiento económico. Se sirve fundamentalmente de la contabilidad nacional y utiliza y es a la vez su mayor aportación a la técnica presupuestaria la clasificación económica del gasto⁹. Incluso da una explicación teórica totalmente ahistórica del origen del presupuesto (los fallos del mercado) y de sus fines¹⁰, pero congruente con esos fines de manejo de las grandes magnitudes del sector público y de la importancia de la ciencia económica frente a la ciencia política para fijar la dimensión y composición del gasto público.

Si a la visión keynesiana unimos la que fija en las magnitudes monetarias agregadas su atención, tenemos una política presupuestaria que ignora casi por completo los

⁸Ver la obras de varios autores Presupuesto: efectos económicos, IEF, Madrid 1972.

⁹Con estos fines de tipo macroeconómico se introduce en España en 1957

¹⁰Así Richard A. MUSGRAVE (Principios de determinación del presupuesto, HPE nº 19, Madrid 1972), parte de que el presupuesto es necesario por fallos del mercado y sugiere como únicos fines del presupuesto los tres clásicos fines de la política económica: satisfacción de las necesidades sociales, redistribución de la renta y estabilización económica. Con mayor extensión, la obra del mismo autor El futuro de la política fiscal, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1980.

aspectos administrativos del presupuesto, su gestión y los aspectos decisionales y políticos del mismo. La visión monetarista, cuando presta atención al presupuesto, da importancia sobre todo a la gestión de la tesorería del Estado, la deuda pública y la política financiera, por el peso que el sector público tiene en las magnitudes monetarias, no por el propio sistema público de adopción de decisiones respecto al contenido de tal sector de la economía.

No obstante, estas visiones económicas de las macromagnitudes han dado lugar a diversos análisis políticos y sociales basados precisamente en el presupuesto¹¹. Tres son los aspectos a los que hay que referirse: primero, los aspectos teóricos que dan pie a estos estudios (la creencia en que de un cierto conjunto de macromagnitudes económicas cabe deducir una determinada calificación política o social de una política) y sus debilidades prácticas (derivadas en parte de la perturbación que supone el dominio que un grupo político determinado auxiliado de una Administración *eficaz* puede ejercer sobre las cifras a presentar como válidas); segundo, el inexistente consenso teórico sobre la validez de unas u otras interpretaciones de las macromagnitudes, así como de los criterios de acumulación de éstas; tercero y en último lugar el análisis económico-sociológico de las macromagnitudes no ha demostrado hasta el momento capacidad predictiva del comportamiento ni para la mejora de la operativa presupuestaria.

La muestra más evidente de la crisis actual de este enfoque la dan los propios economistas al señalar, ante la crisis de las políticas presupuestarias seguidas, fruto precisamente de esta misma visión económica, su incapacidad para la mejora tanto de la propia gestión pública como de la incidencia del sector público sobre la economía en general. Las causas de esta crisis la encuentran en el alejamiento respecto a la economía *real*¹², a la economía que se encuentra por debajo de esas cifras. Lo que en el mercado serían sobre todo empresas y trabajadores, en el sector público serían servicios públicos y funcionarios. En el terreno político democrático hablaríamos de ciudadanos y electores en lugar de clientes y la ciencia política podría ser más útil que la ciencia económica.

¹¹En nuestro país, la obra de Miguel BELTRÁN *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, IEF, Madrid 1977

¹²Así el artículo *Gasto público y productividad*, Roberto CENTENO, *El País*, 9 de octubre de 1992, abandona totalmente una típica perspectiva económica para explicar lo inapropiado del gasto público español.

d. Perspectiva gerencial.

La microeconomía, teoría de la decisión pública y las bases teóricas de las nuevas técnicas presupuestarias pueden englobarse bajo una perspectiva común a la que vamos a denominar gerencial o, más exactamente, de gerencia pública.

Lo que da unidad a este epígrafe, aparentemente heterogéneo, es el interés común de estas perspectivas en la adopción de decisiones para la gestión eficiente en el sentido habitualmente entendido, sin encasillarse exactamente en ninguna de las perspectivas antes contempladas¹³. También cabe deducir unidad de su referencia a la decisión pública, por el entorno político en que se coloca, a pesar del uso intensivo y la gran influencia de los criterios, desarrollados más extensamente en el sector privado, de eficacia y eficiencia.

En primer lugar, aunque con una finalidad eminentemente pragmática y no explicativa, hay que destacar diversas técnicas de análisis: coste-beneficio, coste-eficacia o coste utilidad, especialmente aplicados al análisis y evaluación de las inversiones públicas¹⁴. Su interés viene, en primer lugar, de su posible aplicación (no siempre real o previa a la elección de los proyectos, sino con frecuencia legitimadora de elecciones sin base alguna de racionalidad) para la elección entre proyectos claramente optativos y de que, generalmente, tras una descripción de los distintos métodos de adopción de decisiones presupuestarias, los manuales de presupuestación modernos se centran en una descripción minuciosa de variantes de este instrumento para las elecciones presupuestarias¹⁵.

Desde el punto de vista presupuestario estos enfoques se presentan como una alternativa a los enfoques incrementalistas, fragmentados y parciales en la toma de decisiones presupuestarias, que no realizan análisis completos y exhaustivos de todas las premi-

¹³ No obstante, en ocasiones resulta indistinguible la perspectiva de la Hacienda Pública y la de las estrictamente económicas. Así en la obra citada *La influencia de la Hacienda...* se mezclan perspectivas macroeconómicas, econometría y análisis coste-beneficio (así Ezra J. MISHAN en esa misma obra cuestiona la utilización del ACB en la política económica).

¹⁴ Así la obra de Lyn SQUIRE y Herman G. VAN DER TAK, *Análisis económico de proyectos*, publicado para el Banco Mundial por Editorial Tecnos, Madrid 1980, y *Análisis Económico de Proyectos Agrícolas*, de J. Price GITTINGER, Id., Madrid 1983. Ambas obras tienen en cuenta tanto aspectos de equidad o de reparto de riqueza como aspectos institucionales, políticos y administrativos en la evaluación de proyectos.

¹⁵ Así MEREWITZ Y SOSNICK (obra cit.), LERETAILLE, *Les Choix Budgetaires*, PUF 1972

sas que inciden en el presupuesto. Pretenden la mejora de la decisión a través de los aspectos informativos de la documentación presupuestaria y de la aplicación de técnicas analíticas que evidencien las bases o premisas de la decisión. Aunque a veces resulta difícil de distinguir, pues hay autores que los tratan como una unidad, se suele hacer diferencias entre el PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) y el ZBB (Zero Base Budgeting), poniendo el énfasis el primero en la ayuda a las decisiones globales del presupuesto con una perspectiva de arriba abajo (nivel político) y el segundo en la ayuda a la decisión para la gestión a un nivel menos elevado (próximo a la gestión). Del primero hay que destacar el valor que se da a las decisiones políticas¹⁶, con especial consideración de los aspectos humanos y organizativos del presupuesto, mientras que del ZBB lo más destacable es su radicalismo y racionalidad a ultranza, ya que se concibe más como un método de estructuración y sistematización de la elección que de presupuestación, preocupado como está por conciliar los aspectos microadministrativos de las unidades responsables de la ejecución del presupuesto con los de la adopción de decisiones por la cúspide de la organización. De ambos cabe destacar la ruptura del sagrado principio de la anualidad, midiendo la duración y el impacto temporal de las elecciones presupuestarias.

El análisis de la burocracia y de la decisión pública es otra perspectiva dentro de la mayor a la que hemos denominado gerencial, que trata de racionalizar las decisiones presupuestarias a partir de su análisis de las decisiones públicas y de quienes las adoptan. Esta perspectiva aporta además ideas sobre la organización, tales como cuál es el tamaño (dimensión apropiada) más adecuado para proveer bienes y servicios públicos, o la importancia de los valores o la ética que inspiran las decisiones en las grandes organizaciones, singularmente las públicas. Pero esencialmente estos autores giran alrededor de la creencia en el modo económico de razonar y en la subsiguiente equiparación del proceso político y del mercado económico. Tratan de encontrar un mecanismo explicativo alternativo al del mercado, pero que lo imita, para de este modo tener una explicación coherente de la totalidad de las decisiones económicas. De ser este camino seguido correcto, el presupuesto desempeña un papel capital en las elecciones públicas, no sólo desde el punto de vista de los decisores electos, sino sobre todo desde la perspectiva de los ciudadanos como votantes que tratan de maximizar su voto. La mayor carencia que cabe encontrar es

¹⁶No obstante se minusvaloran ciertas cuestiones políticas fundamentales, como pone de manifiesto en su crítica Aaron WILDAVSKY, *The Politics of The Budgetary Process*, Boston 1984

que no se enfrenta a la realidad de un mercado tan poco transparente y con tal uso de técnicas de marketing o de auténtico fraude, que hace difícil el considerarlo un mercado competitivo en el sentido comúnmente admitido por los mismos economistas¹⁷.

Partiendo de la multifinalidad del presupuesto, recientemente y cada vez más se resalta el aspecto de gestión en las innovaciones presupuestarias emprendidas. Esto es, se parte de la diversidad de agentes y de necesidades implicadas en el presupuesto, para acabar poniendo éste al servicio de la gestión. No es casualidad que la misma corriente que en otros tiempos se centró en la adopción de decisiones presupuestarias, hoy día profundice en los aspectos de medición de la productividad, el rendimiento y en las relaciones intradministrativas y de personal como base de la nueva gerencia¹⁸.

e. Perspectivas contables

La gestión y contabilización del ingreso y del gasto, más una actividad profesional que una perspectiva científica, al menos en nuestro país, rara vez se presenta como tal. Se comienza por entrar teóricamente en los aspectos ya señalados, de innovación técnica y de apoyo a la gestión eficiente, para acabar haciendo depender todo del sistema contable existente¹⁹.

En primer lugar se concibe la presupuestación como una técnica de gestión o administración financiera, entendida ésta en un sentido reducido de manejo de unidades monetarias. El centro del presupuesto es la administración y contabilización del crédito o partida presupuestaria²⁰. El objetivo de la Administración financiera del gasto es su contabilización y control, de ahí que se tienda a identificar presupuesto y contabilidad y que la presupuestación se conciba como un mero requisito previo de la contabilidad. Se presupone para contabilizar y se da al presupuesto una forma y unas características que permitan su contabilización administrativa. Así, el desarrollo de la técnica contable tradi-

¹⁷Para una visión general de los autores y corrientes de la Public Choice, ver Nicholas P. LOVRICH y Max NEIMAN, *Public Choice in Public Administration*, New York and London, 1984.

¹⁸Así Alan Walter STEISS, *Administración y Presupuestos Públicos*, Diana, México 1975.

¹⁹Así la obra de Santiago HERRERO SUAZO y Vicente QUEROL BELLIDO, *Técnicas presupuestarias en la administración pública*, INAP, Madrid 1984.

²⁰*appropriation* en la terminología anglosajona

cional se acaba convirtiendo en realidad en una cortapisa para la innovación presupuestaria y para la introducción de otros modos de cuantificar y evaluar los medios y los objetivos presupuestarios. Dicho de otro modo, sólo lo financiero-contable es presupuestario, limitando enormemente las posibilidades de mejora de los procedimientos y de la organización presupuestarios.

La contabilización así concebida es un fin en sí mismo y no un medio al servicio de la decisión y la gestión del presupuesto. Se llega a desarrollar una filosofía del control ligado a la contabilidad que tiende a olvidar que ambos deben ponerse al servicio de la mejora operativa de los servicios y no a su registro contable y contemplación impasible. El paso siguiente al predominio de esta filosofía es el manejo del presupuesto por parte de los contables, únicos funcionarios con formación suficiente para contar de mil maneras diferentes los medios financieros utilizados en la acción pública, aunque esto no redunde en una crítica o revisión de la adecuación de estos medios y de su correcta disposición para obtener un buen resultado. Pero esta falta de utilidad de la contabilización, su falta de interés tanto para la gestión como para una presupuestación mínimamente reflexiva, no termina ahí. Como bien conocen los gestores, se tiende a equiparar un presupuesto completamente gastado y exhaustivamente contado con uno bien gastado y adecuadamente contabilizado, incentivando a los gestores a gastar como sea las disponibilidades presupuestarias siempre que se puedan emitir los documentos contables necesarios. De este modo se hace innecesario un análisis de eficacia que necesite contar de otra manera lo empleado y lo producido en la acción pública, lo que no obsta a que los órganos encargados de la contabilidad reclamen para sí la competencia sobre la evaluación de los servicios públicos.

La pluralidad de niveles en los que cabe organizar la contabilidad y su utilidad para los diversos agentes que se relacionan con ella es otra cuestión de importancia. Caben distintas posibilidades hipotéticas de diseñar los sistemas contables, dada la diversidad de fines que podemos encontrar en el presupuesto. En primer lugar cabe que cada nivel administrativo interesado en obtener información diseñe y establezca su propio sistema contable, con lo que coexistirían tantos sistemas como posibles *clientes* o necesidades de información, con el consiguiente mayor coste inmediato pero con una previsible mayor idoneidad de cada uno de los sistemas contables. Una segunda posibilidad es diseñar un único sistema contable que trate de servir a las distintas necesidades públicas y privadas, tanto de la Administración, como del legislativo, de la opinión especializada, de los ciudadanos interesados, etc. Esto exige un mayor trabajo creativo, con ciertas dosis de

imaginación y de trabajo con numerosas unidades y funcionarios sin especial orientación contable, así como un análisis en profundidad de la organización para la que se diseña el sistema de información, a la vez que una cierta coparticipación y negociación en las decisiones que afectan a la contabilidad, más allá de los estrictamente competentes en materia contable. La tercera opción podría consistir en diseñar un único sistema contable con un único fin, no considerando ni remotamente otros fines, las necesidades en conflicto o los requerimientos de los posibles usuarios de tal sistema contable. Ciertas ideas antiguas pero bien instaladas en la actualidad presupuestaria posibilitan esta última salida operativa, que no solución, a las necesidades contables de las organizaciones públicas.

El presupuesto como documento único (frente a la posibilidad ya ensayada de una multiplicidad de presupuestos, tantos como grandes organizaciones) sugiere a primera vista un sistema único y centralizado de contabilidad. Pero la variedad de entes y de actividades que integran la Administración pública son ignorados, sometiendo a todos ellos al corsé de la contabilidad pública con su correspondiente control, lo que puede hacer negativa la aplicación de tal sistema único de contabilidad. Otra razón que se opone a este sistema único es la distinta finalidad que tiene la gestión, que necesita un análisis minucioso de sus actividades y de los medios empleados con gran detalle (incluida una cierta información cualitativa) e inmediatez, y el presupuesto dirigido a su control por el legislativo, que además de lo anterior necesita conocer las grandes líneas o políticas de la ejecución presupuestaria. Esto se traduce bien en una gestión que no puede utilizar la contabilidad presupuestaria, bien en una gestión que se ve forzada a dedicar parte de sus energías a la contabilidad, a una gestión para la contabilidad. En el caso de que la utilización de los fondos se condicione a los resultados contables, se gasta no tanto para obtener unos fines de manera eficaz y al menor coste, cuanto para dar satisfacción al control contable²¹. Es revelador que ante la ausencia de precios fijados por el mercado como indicadores precisos del valor de lo público y ante la ausencia de una medición de los efectos de la contribución presupuestaria en el bienestar general, se sustituyan tales valoraciones *objetivas* por una mera y absurda medición objetivada al coste de los factores de producción. Esta

²¹A esto se refiere WILDAVSKY (op.cit.) cuando describe comportamientos de gasto por parte de los ministerios orientados a obtener fondos mediante el gasto del mayor porcentaje posible de los créditos y su graduación a lo largo del ejercicio. Es un comportamiento que resultará familiar tanto a los responsables del gasto en los ministerios como a los funcionarios de la Dirección general de Presupuestos.

medida del valor de lo público no sólo es errónea e impide comparaciones interterritoriales o cronológicas correctas, sino que incide muy negativamente en la propia productividad y eficiencia del sector público.

f. Perspectiva mantenida

Aquí mantenemos la tesis de que ninguno de los enfoques arriba expuestos consigue abarcar la realidad que tratamos de exponer y que el último de ellos es, en el caso de nuestro presupuesto, el que tiene consecuencias más negativas sobre la propia eficacia y eficiencia del sector público. Y lo que es más, no se trata de que sean incompletos y que de la adición de todos ellos, a lo que nosotros añadiríamos un curioso enfoque politológico, se tenga una idea cabal del fenómeno presupuestario, en especial del referido a nuestro país. Lo que le falta a todos ellos y nosotros tratamos de aportar es un hilo lógico conductor que coloque el presupuesto en su perspectiva eminentemente administrativa. Esta perspectiva debería llegar a facilitar una teoría para comprender el fenómeno y una técnica para actuar con mayor efectividad.

El presupuesto sólo puede ser estudiado con una visión totalizadora y no meramente completa desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, pues es ésta, la Administración, el objeto, el sujeto y el que aporta los recursos técnicos y humanos que delinean el presupuesto en nuestro país. Lejos estamos, no obstante, de considerar el presupuesto como algo que se puede ver desde la óptica reduccionistamente administrativa, como la mera aplicación de normas, recursos y procedimientos para hacerlo lo más eficaz posible y al servicio de la sociedad. La Administración es una pieza clave del sistema político en su conjunto, como es el centro de todas las fases que podamos encontrar de las políticas públicas existentes o proyectadas. Es decir, siendo la Administración el centro, o un centro metodológicamente eficaz para nuestros propósitos de entender el funcionamiento del presupuesto español, no lo es todo. La totalidad la aporta la inserción de la Administración en un sistema político más amplio en el que es capital el referente parlamentario²².

²²A este respecto es fundamental la inserción de este trabajo dentro de lo que para Subirats es la agenda prioritaria del análisis politológico de nuestro sistema político: cómo se toman decisiones, por qué se toman decisiones, quiénes son los que participan en las mismas, y hasta qué punto esas decisiones son luego puestas en práctica. Página 9 de Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro "Policy

Aspectos instrumentales son las técnicas contables, de análisis económico, gerenciales o jurídicas que se dan cita en el presupuesto; no así la conexión que en la Ciencia de la Administración se da entre la política, en su más alta formulación que incluye los aspectos electorales y de opinión pública, y la prestación de servicios públicos y de regulación social que producen las diferentes administraciones públicas. Esos aspectos instrumentales, que son ingrediente diario de las actividades de las administraciones públicas, son comprensibles tan sólo en clave política, esto es, en su dimensión administrativa.

Como muestra de que no pretendemos una originalidad radical de nuestro planteamiento sino que, muy al contrario, estimamos que existe una línea conductora que viene de muy atrás, sirva el hecho de que en una publicación lejana y previa a la actual preocupación por el déficit, la eficiencia económica y la presupuestación, ya se encierran alegatos de gran actualidad sobre el papel del presupuesto, de la colisión entre intereses y de la maldad intrínseca del déficit público (que nos excusen los keynesianos y la nueva izquierda, todavía prisioneros de la idea de la bondad *per se* de la existencia de déficit público y de la preferencia de las inversiones reales sobre el gasto corriente). El texto escogido tiene esa visión que hoy llamaríamos sistémica que pone en relación la Hacienda, la organización y la reforma administrativa en el interior del presupuesto público:

Si con los ingresos por contribuciones, impuestos y rentas, sin agobiar la riqueza ni matar ni perjudicar la industria, se pudieran cubrir todos los gastos públicos, el desempeño del importantísimo cargo del Ministro de Hacienda sería bien fácil. ¿Pero sucede esto?

Cuando las contribuciones, impuestos, rentas y los productos de las fincas y derechos del Estado no bastan a cubrir sus múltiples obligaciones, hay que apelar a la suspensión de pagos, o a los empréstitos, o a la exacción de nuevos impuestos.

Con la suspensión de pagos sobreviene el descrédito, la bancarrota, y por consiguiente la paralización de los servicios públicos; y de aquí el desorden administrativo.

Los empréstitos traen consigo el aumento de la Deuda pública y el déficit de los presupuestos sucesivos.

Style". (Una aportación al análisis del sistema político español). Cuadernos y Debates número 38, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

El aumento de los impuestos ocasiona por lo general perturbación en los ramos productivos y disgusto en los contribuyentes, que siempre llevan a mal los nuevos impuestos, y con mucho más motivo cuando resultan sobrecargados con los tributos ordinarios.

Para evitar estos inconvenientes, siempre graves, el mejor medio es:

1º Procurar el aumento de las contribuciones y rentas públicas, moralizando la Administración, y persiguiendo el fraude.

Y 2º Reducir el presupuesto de gastos con todas las posibles economías; economías que pueden obtenerse si los destinos se reducen a los precisos; si se confieren a personas idóneas; si se suprimen también gastos de mero lujo; si se establece por regla general la inamovilidad de los empleados; y por último, si se simplifica la Administración por medio de una prudente descentralización de los servicios.

*Hasta ahora no se ha seguido este buen camino: ya parece que se piensa seriamente en emprenderlo. Han declarado los gobiernos muchas veces que su propósito es moralizar la Administración pública, y a la vez hacer economías; y para esto último han querido proveerse de autorizaciones especiales, como se ve por el artículo 66 de la ley de presupuestos de 11 de julio de 1877, por el 42 de la de 21 de julio de 1878, por el 7º de la de 25 de julio de 1883 y por el 8º de la de 7 de julio de 1888; pero tan buen deseo de reorganizar los servicios públicos haciendo en ellos convenientes economías, se ha visto contrariado por las exigencias de esa desatentada política que no sabe atender a más que al interés de las personalidades que se disputan el poder, a costa del desconcierto de esos mismos servicios y del prestigio de la Administración; de manera que la llamada reorganización suele convertirse en desorganización, y las economías en notable y progresivo crecimiento de los gastos...*²³

Prescindiendo del estilo antiguo y de la economía en la dicción, hoy difíciles de lograr, contiene ideas de urgente actualidad.

²³ALCUBILLA, volumen V, voz Hacienda Pública, página 1189 y 1890

B. Los estudios sobre el tema y las diferencias de enfoque

a. En el extranjero

Los estudios sobre el presupuesto han adoptado principalmente dos perspectivas distintas al analizar cómo y quiénes elaboran los presupuestos.

A la primera y más conocida la podríamos denominar del comportamiento o behaviorista, sin implicar este término su adscripción a la escuela psicológica de igual nombre. El conjunto de estudios a los que agrupamos así está encabezado por Aaron Wildavsky y desde el nacimiento de esta corriente²⁴ lo que se han producido son añadidos o reelaboraciones de la obra inicial de este autor. La obra de Wildavsky se enmarca plenamente en una perspectiva politológica, compartiendo muchos de los puntos de vista políticos que son usuales en la corriente clásica anglosajona, en concreto un punto de vista liberal, que comparte muchas de las asunciones de la economía de mercado, y un gran realismo, rayano en el descriptivismo absoluto, aplicado todo ello al estudio de la Administración y del proceso presupuestario.

Lord, en su estudio sobre la realidad francesa, sigue absolutamente esta perspectiva, encontrando grandes semejanzas entre el modo de presupuestar en los Estados Unidos y en Francia²⁵.

En conjunto, estos autores exponen críticamente los sistemas presupuestarios tradicionales, pero terminan aferrándose a ellos como más congruentes con la realidad y la racionalidad política que las presentadas como revolucionarias e innovadoras “nuevas técnicas presupuestarias”.

El enfoque politológico de la obra *The Politics of the budgetary process*, de Aaron Wildavsky sienta las bases para un examen del comportamiento real del presupuesto de los Estados Unidos. Pero el hecho de su referencia continua a la situación USA en sus diversas ediciones y que, como tal, examine los intentos reformistas de los años 60 a 80 en los Estados Unidos no significa que nos interese únicamente desde una perspectiva comparatista. El esquema conceptual de actores en litigio y de competencia entre agen-

²⁴The politics of the Budgetary Process, Aaron WILDAVSKY, primera edición Boston, 1964.

²⁵The French Budgetary Process, Guy LORD, Berkeley, University of California Press, 1973; La RCB et le management de l'état, Jacques BRAVO, Revue de Science Financiere, Vol. 54 nº 2, 1972.

cias creemos que es válido para todos los sistemas presupuestarios, siempre que no se pretenda trasladar meramente lo que ocurre en los Estados Unidos a la situación continental europea, a la británica o a nuestro propio país. Precisamente las ideas de esta obra llevan a hacer la operación contraria: ¿cuál es la causa de que sistemas presupuestarios e innovaciones técnicas aparentemente no tan diferentes produzcan resultados tan contradictorios?

La respuesta no cabe hallarla en la vaga referencia a las diferencias culturales o a lo sofisticado de los sistemas sociotécnicos norteamericanos, sino precisamente en lo diverso de los sistemas políticos, empezando por los propios sistemas electorales y de organización política del espacio.

El enfoque de la *Public Choice* es, dentro del punto de vista económico, el que más importancia da al aspecto político y burocrático del presupuesto. Su intención prescriptiva y su análisis de la maximización del presupuesto por los burócratas le dan una orientación muy distinta a la señalada en el párrafo anterior. Su visión pluralista de lo que ocurre en el interior y fuera de la máquina burocrática que produce el presupuesto son un punto de partida de todos los estudios del presupuesto que se producen actualmente.

Una segunda línea de estudios desde la perspectiva organizativa es aquella que trata de aplicar a la organización presupuestaria los conocimientos más asentados y ya tradicionales de la denominada “teoría de la organización”. Así la mayoría de los estudios sobre organización presupuestaria de *Administrative Science Quarterly*, que tienen como principal valor la operacionalización y, en ocasiones, cuantificación de la influencia del entorno y de las condiciones sociotécnicas sobre las distintas variables de la organización²⁶. Más que de una descripción “realista” como las que citábamos antes, se adopta una posición de cierto distanciamiento y descripción “fría” de los datos susceptibles de alguna medición. Estos análisis se apoyan por lo demás en la comparación de distintas organizaciones y en análisis a lo largo del tiempo de los cambios operados y de las variables significativas.

El estudio de Sonja Sackmann sobre las culturas y subculturas en las organizaciones es un ejemplo de la posible aplicación de estos estudios parciales al análisis de la ad-

²⁶University Budgets and Organizational Decision Making, Frederick S. HILLS y Thomas A. MAHONEY, ASQ Vol.23, September 1978; Power in University Budgeting: A Replication and Extension, Jeffrey PFEFFER y William L. MOORE, ASQ 1980; Change in Public Bureaucracies, Marshall W. MEYER, Cambridge University Press, 1979.

ministración presupuestaria española²⁷, especialmente referido al estudio del elemento humano y de las distintas y contradictorias lealtades organizativas que podemos encontrar.

La descripción de la organización presupuestaria estatal española que aquí intentamos pretende recoger parcialmente estas aportaciones, pero pretende hacerlo sin caer en la tentación de ir verificando la validez de cada una de las conclusiones expuestas en estos estudios. Así, la descripción de hechos observados por los autores reseñados no se recoge directamente por no ser fundamental en este estudio, por más que ciertas afirmaciones provienen precisamente de esa experiencia directa, utilizada tanto por anglosajones como por el propio Zapico, en España.

b. En España

Además de las aproximaciones que desde diversas disciplinas han descrito en diferentes momentos la realidad que nos interesa, tres son los principales estudios que podemos traer a este apartado:

En primer lugar las visiones histórico-políticas del presupuesto que tratan a éste como un elemento clave del proceso político en la historia. En los análisis referidos a la situación actual del proceso presupuestario suelen ser menos incisivos y dar por garantizado el entorno democrático y de progreso. Sus representantes serían César Albiñana García-Quintana y Álvaro Rodríguez Bereijo, algunas de cuyas obras se mencionan en la bibliografía.

En segundo lugar los clásicos enfoques contables que tratan el presupuesto en esta clave por más que se refieran a aspectos organizativos y, sobre todo, a la introducción de nuevas técnicas presupuestarias. Las obras *Nuevas Técnicas Presupuestarias* de Querol y Bellido y *El presupuesto del Estado...* de Jaime Sánchez Revenga representan esta visión, defendida habitualmente por funcionarios dedicados a tareas de control, intervención y contabilidad en uno u otro momento.

Un enfoque novedoso es el representado por aquellos que entran directamente en la descripción de las nuevas técnicas presupuestarias y lo hacen con una consideración de

²⁷Sonja A. SACKMANN, Culture and Subcultures: an analysis of organizational knowledge, *Administrative Science Quarterly*, 37, March 1992.

los problemas organizativos distinta de la anterior, por cuanto exponen con alguna crítica, ciertamente medida, los intentos modernizadores emprendidos en nuestro país. Incorporan los aportes a la teoría presupuestaria de los clásicos de esta disciplina, pero lo hacen sin traer consigo la necesaria crítica y la referencia continua al sistema político.

El libro *La modernización simbólica del presupuesto público* de Eduardo Zapico Goñi es sin duda la mejor aportación a nuestro objeto de estudio. En nuestro país, el primer estudio realista sobre el presupuesto es también tributario de la perspectiva adoptada por Wildavsky y Lord, lo que puede llevar a la conclusión de que son mayores las semejanzas que las diferencias entre los distintos sistemas presupuestarios. Así Eduardo Zapico, al analizar el sistema presupuestario estatal español entre 1984 y 1987²⁸, sigue el camino de estos autores y reproduce ciertas ideas sobre el presupuesto incremental tal como fueron primero expuestas sobre los Estados Unidos y Francia.

3. HIPÓTESIS

Inicialmente, se trataba de responder a la pregunta de cómo los cambios producidos en la sociedad, en el sistema político y en las nuevas condiciones económicas y técnicas han hecho variar la estructura y actuación de un sector capital de la Administración pública española. Para ello se huía tanto del enfoque jurídico como de discursos voluntaristas, más cercanos a declaraciones de principios de contenido político que a visiones con pretensiones científicas. Este enfoque de sistemas destaca inicialmente el valor del entorno social, político y técnico.

La hipótesis de partida era que el estudio de las organizaciones -más aún de las públicas- es un aspecto del estudio de la estructura social y que, por tanto, los cambios en las fuerzas sociales, culturales y ambientales que prevalecen durante una época, y en la tecnología asequible, influyen decisivamente en la forma organizativa específica que adopta la Administración pública. La interrelación entre situación social total y organización administrativa da lugar a nuevas formas de comportamiento, políticas operativas, procedimientos de trabajo y de control y patrones de relaciones y obligaciones. La estructura así definida -sin entrar aquí en las distinciones entre estructura formal e informal- era

²⁸La Modernización Simbólica del Presupuesto Público, Eduardo ZAPICO GOÑI, IVAP, Oñati 1989.

el principal objeto de análisis de la investigación que, partiendo de la construcción de un organigrama realista, tendería a especificar redes de autoridad y, sobre todo, redes de comunicación e influencia.

Por tanto dos eran los pilares básicos sobre los que se pretendía basar la investigación: empirismo y que efectivamente los factores principales de cambio habían sido el entorno sociopolítico y las condiciones tecnológicas imperantes, básicamente la informatización del presupuesto.

En cuanto al primero, la pretensión de basar toda la investigación en datos duros diferentes de los discursos políticos tan a menudo presentes incluso en las propias normas, ha sido conseguido sólo parcialmente. No ha sido posible tener acceso a todas las fuentes de conocimiento que habrían sido necesarias, lo que ha limitado los objetivos de la investigación. No se ha podido acceder a documentación, informes o programas de trabajo que, además de la normativa legal, aportasen información relevante acerca del funcionamiento y de las condiciones reales de la organización considerada. En gran medida porque tal información no existe o no se localiza en archivos públicos, pero también porque la Administración no es muy dada a permitir el examen de su funcionamiento interno ni a propios ni a extraños. Así el estudio ha tenido que basarse en las normas de diverso rango que se publican habitualmente en los boletines oficiales, en dispersos documentos internos sin carácter oficial, borradores de normas o notas de reuniones y, en gran parte, en la observación directa como participante en la propia actividad estudiada y en conversaciones mantenidas con diversos actores de la función presupuestaria. A pesar de estas limitaciones, se ha podido constatar que la realidad de nuestro presupuesto y de la organización presupuestaria difieren de la imagen que tratan de dar los máximos responsables de ambos, así como la existencia de numerosas normas cuyo cumplimiento es prácticamente inexistente.

El segundo pilar de la investigación, la hipótesis de relevancia mencionada más arriba, ha quedado en parte desmentida y en parte confirmada por los datos que ha sido posible obtener. Pero sobre todo y es lo importante, ha quedado delimitada y concretada por el enfrentamiento a la realidad actual y pasada, variando así las conclusiones que se podía esperar obtener del estudio. Se tiende a considerar, y tal era mi propia opinión antes de realizar esta investigación, que se dan unas relaciones entre la Administración y su entorno que se traducen en que éste es el principal factor que hace que aquélla sea de determinada forma y actúe de determinada manera. Ello sin despreciar necesariamente ni la influencia que la Administración tiene sobre su entorno ni los propios elementos internos

que son su componente principal. Tal idea en el caso concreto estudiado, se traduciría en la importancia de los cambios políticos ocurridos desde 1977 en adelante sobre la Administración presupuestaria, en un determinado sentido de mayor democratización del proceso con un protagonismo creciente de las Cortes Generales, en una profundización de los principios presupuestarios clásicos en cuanto éstos suponen una institucionalización del control de los gobernantes por los gobernados, en una modernización del proceso y de los medios empleados dado el impulso modernizador de la Administración que se considera consustancial a la democratización del sistema político. La misma idea de dominancia del ambiente sobre la organización se debería traducir, sin caer en un estudio jurídico de nuestra norma fundamental que es completamente ajeno al propósito de este trabajo, en un cambio radical a partir de la promulgación de la Constitución de 1978 -tan rica a veces en pronunciamientos acerca del sistema económico y del funcionamiento de la Hacienda pública. Finalmente también cabría esperar una gran cascada de cambios a partir del momento en que se produce la alternancia política en octubre-diciembre de 1982. En resumen existirían como grandes hitos en la evolución de la Administración en general y de la presupuestaria en particular, que habría que datar en julio de 1977, diciembre de 1978 y diciembre de 1982, esperando por tanto que al final del período estudiado (1996), la situación del documento presupuestario, del proceso por el que se elabora y de la Administración que se relaciona más directamente con él, fuera substancialmente diferente de la heredada de un régimen de dictadura personal, gobierno tecnocrático y sector público con escasa participación en la economía global.

Trataremos de exponer en qué medida tal proceso se ha producido realmente en nuestro presupuesto, el presupuesto del Estado, como instrumento de ámbito general más importante para el conjunto de las administraciones públicas.

4. FUENTES UTILIZADAS

A. Bibliografía

La bibliografía que se incorpora aquí no pretende ser exhaustiva, sino referir aquellas obras que han sido realmente importantes en la elaboración de este trabajo de investigación. Son aquellas obras sin las cuales el trabajo carecería de un hilo conductor y aun de ideas. De la misma manera que se han excluido muchas obras que aparecen reflejadas en las notas finales y que, por tanto, han contribuido de manera importante en el texto, tam-

poco aparecen glosadas obras que han sido fundamentales en la propia formación crítica y científica del autor. Entre estas últimas hay que citar el Curso de Ciencia de la Administración de Mariano BAENA DEL ALCÁZAR en su ediciones de 1985 y 2000, El comportamiento administrativo de Herbert A. SIMON (Aguilar, Madrid 1964) y La estructuración de las organizaciones de Henry MINTZBERG (Ariel, Barcelona, 1984). Estas tres obras son, junto a The Politics of the Budgetary Process, de Aaron WILDAVSKY (1ª Edición 1964, 4ª Edición 1984), los cimientos, a veces ocultos, a veces visibles de todo el trabajo.

Deben citarse en primer lugar las obras correspondientes a Álvaro Rodríguez Bereijo, dado que suponen el primer contacto con la bibliografía que introducen para esta tesis la perspectiva política, más allá del mero empleo de técnicas presupuestarias en la Administración pública. Además el contacto con el autor es directo y se produce cuando se empieza a diseñar el proyecto de tesis doctoral.

La Ley de presupuestos en la Constitución Española de 1978, dentro de la obra colectiva La Hacienda Pública en la Constitución Española, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales 1979. Se refiere a lo siguiente: El presupuesto institución basilar del régimen parlamentario, el presupuesto en el actual Estado democrático y la supremacía del poder ejecutivo, los principios presupuestarios en la Constitución: el principio de competencia, la reserva de ley presupuestaria y su naturaleza jurídica; los principios de unidad y de universalidad presupuestaria; el principio de anualidad presupuestaria, los gastos plurianuales y las relaciones plan-presupuesto; la elaboración y aprobación del presupuesto; el ciclo presupuestario en la Constitución Española: elaboración y plazos preclusivos, aprobación, contenido y prórroga; el debate del presupuesto y la limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria.

El control parlamentario de la política económica, Hacienda Pública Española nº 97, 1985 Su esquema es el siguiente: la política económica y presupuestaria en el marco de las funciones del Estado contemporáneo (incluye ideas ya plasmadas en la obra mencionada arriba), crisis y transformación de la institución presupuestaria, decadencia (crisis) del control parlamentario del presupuesto (de gran interés, critica el procedimiento de aprobación [p.131] y alude al sector público sumergido así como a la idea de la creación de una Oficina Presupuestaria de las Cortes como staff presupuestario [p. 132]; critica así

mismo el bicameralismo en el presupuesto [p.133] y las limitaciones de las Cortes [p. 134]. Defiende además el control cara al mercado político [p.135]; la potenciación de la función de control presupuestario a través del Tribunal de Cuentas.

La obra de Paul LABAND, *El Derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, además de obra clásica del presupuesto (1871) contiene una valiosísima introducción del propio Rodríguez Bereijo (páginas IX a LXXIII), que sitúa el presupuesto en el marco de las relaciones entre los poderes del Estado, a la vez que señala la intencionalidad política pro-ejecutivo de Laband en el conflicto en Prusia en los años 1860 y siguientes. A este respecto incorpora la frase de LASSALLE Los problemas constitucionales no son primariamente problemas de Derecho, sino de poder, y por tanto los problemas de negociación, de transacciones de negociación, se dan también en el seno de la Administración pública, entre los ministerios y los ministros, y no entre Gobierno y Parlamento. La frase de Alicia en el País de las Maravillas (Lewis CARROLL) “La cuestión es saber quién es el que manda..., eso es todo.”

Ignacio BAYÓN MARINÉ, en *Problemas vigentes del Derecho Presupuestario español*, Hacienda Pública Española n° 11, 1971, además de seguir en esa perspectiva histórica y jurídica de gran realismo aparente que sirvió de marco conceptual a esta tesis, examina la presupuestaria como una institución en continua dialéctica, resaltando el significado orgánico y político del presupuestó [79]. Distingue entre fases de preponderancia gubernamental y fases de autonomía parlamentaria. Dentro del Gobierno señala la supremacía del Ministerio de Hacienda, defendiendo él para España la existencia de algo parecido a una OMB [80]. En la fase de preparación señala ya entonces las valoraciones de gastos no sinceras, algo de continua actualidad. En la aprobación destaca la pérdida de poderes de los parlamentos, por la limitación en la iniciativa de las leyes de contenido económico (¿cuál no?) y la elusión de la competencia parlamentaria. En la ejecución la modificación de los créditos por el Gobierno es el hecho señalado y en la fase de control del presupuesto la evasión del Derecho público contable. Finalmente defiende la vinculación del presupuesto a la legislación programadora de gastos, conectando la plurianualidad y la seguridad jurídica [99]; congruentemente defiende dotar de competencias presupuestarias a los órganos planificadores. Hoy simplemente señalaríamos que el presupuesto dure al menos un año, el señalado inicialmente para su vigencia.

La obra de César ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA La evolución histórica del presupuesto español, Hacienda Pública Española nº 11, 1971 fue básica en la génesis de esta tesis, al asomarse a las siguientes cuestiones donde pone en relación presupuesto y soberanía política a lo largo de un dilatado período de tiempo:

I. La prehistoria del presupuesto: Las Cortes medievales, el Consejo de Hacienda, las Juntas de medios, las escrituras de millones y las evaluaciones ministeriales

II. El presupuesto en los textos constitucionales: del Estatuto de Bayona a las siete Leyes Fundamentales

III. El presupuesto en las leyes ordinarias a través de los principios presupuestarios

En Técnicas presupuestarias y opciones políticas, Presupuesto y Gasto Público 11, 1981 este autor parte del deslinde entre actividad administrativa y actividad política, vinculando el área presupuestaria al ejercicio de la política. No obstante, incorpora la Ciencia de la Administración como ciencia neutral o conjunto de técnicas dirigidas a la eficacia, en concreto a la eficacia del gasto público, dado que éste no es sometible a disciplina jurídica. Al igual que hacía Rodríguez Bereijo insiste en los apoyos orgánico-técnicos a los parlamentarios y, más allá que aquél, señala la influencia de los burócratas sobre la decisión política a través de las nuevas técnicas [18].

La perspectiva histórico- política es manejada también por Francisco ESCRIBANO LÓPEZ en El poder del Estado en el marco político general, Hacienda Pública Española nº 50, 1978, examinando en primer lugar la pugna entre asambleas y monarcas como origen del presupuesto. Contempla igualmente la ley de 1911 y sus modificaciones tras la guerra Civil, la relación entre la reforma política y la Ley General Presupuestaria y el anteproyecto de Constitución de 1978.

Joaquín COLLADO ANDREU, Consideraciones sobre el origen y evolución de la IGAE, Hacienda Pública Española nº 31, 1974, contiene una visión histórica del órgano de control interno y elaboración presupuestaria desde su origen.

Luis María CAZORLA PRIETO, El control financiero externo del gasto público en la Constitución Española de 1978, Presupuesto y Gasto Público nº 2, 1979, examina el contenido jurídico constitucional de la regulación del Tribunal de Cuentas.

Emilio RECODER DE CASSO, Iniciativa legislativa presupuestaria, Presupuesto y Gasto Público n° 18, 1983, destaca el protagonismo del Ministerio de Hacienda y extiende el alcance de la iniciativa a todo tipo de cuestiones salvo crear tributos.

Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía n° 90, 1990 parte de su desacuerdo con el artículo 134, apartados 5 y 6 de la Constitución y el desarrollo posterior por los reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado. Es muy importante para nosotros la perspectiva histórica y actual del problema, al contemplar el debate histórico-constitucional y examinar la institución presupuestaria en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento.

Desde una perspectiva completamente diferente Roy T. MEYERS, en Biennial Budgeting by the U.S. Congress, Public Budgeting and Finance, Summer 1988, destaca la influencia de la mayor capacitación y profesionalización de los parlamentarios sobre la anualidad o bienalidad del presupuesto, así como la influencia del color político de la Presidencia y del Congreso 1231, asimismo refuerza mi tesis de la función política frente al carácter instrumental del presupuesto [28].

Asimismo, Naomi CAIDEN, en La política de sustracción, Hacienda Pública Española n° 97, 1985 incluye una descripción muy interesante del comportamiento presupuestario del Congreso norteamericano. La elaboración del presupuesto en un contexto de escasez es diferente respecto al contexto de crecimiento de los años 60. Disminuye el incrementalismo y el automatismo en la toma de decisiones, dado que restar no es lo mismo que sumar y ahí se incrementa el conflicto.

Joan COLOM NADAL, Los trámites de aprobación del presupuesto desde una perspectiva fines-medios, Hacienda Pública Española n° 97, 1985 se refiere al sistema de discusión y aprobación del presupuesto como una de las restricciones a tener en cuenta. De ahí la importancia del legislativo en el proceso presupuestario [539]. Al examinar el presupuesto en su paso por las Cortes Generales se refiere a la entonces inexistente Oficina de Presupuestos del Congreso.

Para Donald W. MORAN, Perspectivas sobre las propuestas de reforma del proceso, presupuestario, Hacienda Pública Española n° 97, 1985 la reforma del presupuesto empieza por el legislativo [637].

David COOMBES, en El poder financiero del Parlamento, Madrid Instituto de Estudios Fiscales, 1981 (Inglés 1976) se refiere a la introducción de la RCB y el declive del Parlamento en Francia, con amplia referencia a la informatización del presupuesto.

Miguel Ángel LASHERAS MERINO y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, La publicidad del gasto público y el proceso de elaboración del presupuesto, Hacienda Pública Española n° 110/111, 1988 aluden al equilibrio de los poderes ejecutivo y legislativo en el trámite de elaboración del presupuesto. Así mismo se refieren a cuestiones de márketing presupuestario, como el escaso eco de la intervención del poder legislativo en el proceso presupuestario y cómo el debate político de los presupuestos afecta a la percepción y receptividad de los ciudadanos hacia los temas presupuestarios. Finalmente se refieren a la ilusión financiera y al dato de que en la consecución de los derechos económicos y sociales tiene mucho que ver la forma y el contenido con que se gestione la Hacienda Pública [39 y ss.].

Juan J. ZORNOZA PÉREZ en El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales, Hacienda Pública Española n° 113, 1988 conecta el artículo 31.2 de la Constitución con la garantía jurídica de los derechos económicos y sociales desde el punto de vista de la Hacienda pública, ahondando así mismo en el significado constitucional de la asignación equitativa de los recursos públicos [49].

Rudolf GOLDSCHIED, en Estado, Presupuesto y Sociedad. Un enfoque sociológico de los problemas de la Hacienda Pública, Hacienda Pública Española n° 2, 1970 expone: la deficiencia más seria de la totalidad del cuerpo de las ciencias sociales es que carezcamos hoy de una teoría de la sociología financiera y que los problemas de finanzas públicas carezcan de base sociológica [170]. Señala la necesidad de investigar las causas: para averiguar por qué las cosas son como son, para averiguar lo que podrían ser en otro caso [172]. Finalmente, aunque se fija excesivamente en los aspectos de ingresos públicos, señala que lo importante no son las clases y niveles de los impuestos, sino su empleo [173]. En Estado. presupuesto público y sociedad. Esencia y cometido de la Hacienda

desde el punto de vista de la sociología, Hacienda Pública Española nº 58, 1979, defiende la Hacienda como la doctrina del presupuesto público [334]. Lo que opone al presupuesto público respecto al presupuesto privado son las necesidades sociales. En Socialismo de Estado o Capitalismo estatal: una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la Deuda Pública, Hacienda Pública Española nº 34, 1975 (de Id. Leipzig 1917), señala Entre el Estado y su presupuesto existen unas relaciones tan estrechas que es preciso calificar directamente al último como cuerpo del Estado, sin cuyo conocimiento más concienzudo no pueden adquirirse, en consecuencia, explicaciones suficientes e idóneas sobre el espíritu que lo informa y configura [198]. A continuación relaciona íntimamente la Hacienda y la sociología. Como centro de las negociaciones parlamentarias en todos los países destaca las aprobaciones de créditos, ya que el presupuesto es la espina dorsal del Estado [200]. Finalmente critica la deuda pública no por sus consecuencias económicas sino porque supone el control del Estado por los acreedores de éste.

José María LOZANO IRUESTE en Una aportación a la sociología financiera, Hacienda Pública Española no 58, 1979 realiza una glosa de la obra de Rudolf GOLDSCHIED, la gran importancia del presupuesto y de la sociología financiera, de donde se extraen la frase El eje central de la Hacienda es el presupuesto y la definición del presupuesto como el esqueleto del Estado desprovisto de toda ideología embellecedora.

En la misma línea Miguel BELTRÁN en Ideologías y gasto público en España (1814-1860), Madrid Instituto de Estudios Fiscales, 1977 realiza en sus dos primeros capítulos (El análisis político del gasto público y Gasto público y funciones del Estado) un agudo análisis, novedoso en nuestro país, de los aspectos políticos y burocráticos del presupuesto y su Administración. Se refiere al papel de los burócratas en la confección del presupuesto: la inercia burocrática puede reducir el deseo de novedades del Gobierno, incluso cuando parte de los efectivos burocráticos [...cambiaban con el Gobierno por la vigencia de un spoil system que, hasta cierto punto, podía garantizar una menor resistencia burocrática a los cambios de cualquier orden que se propusiese el Gobierno... [47] y también a la modernización por los propios órganos administrativos, no por el clamor popular [128]. También maneja la idea de la verdad de las cifras contenidas en el presupuesto [78-79] y la de déficit de las necesidades públicas [85]. Los restantes capítulos, objeto central de este libro realizan un análisis que pretende ser ideológico de los presupuestos de 1814 a

1860 y sus magnitudes, relacionando su volumen y composición con la ideología imperante en cada momento, con una perspectiva que hemos combatido en este capítulo.

José GARCÍA LÓPEZ, en *El presupuesto y la opinión pública*, Hacienda Pública Española no 19, 1972 analiza el nivel de preocupación por el presupuesto por parte de la opinión pública, concluyendo que es escaso debido a su complejidad. Sólo se interesan los funcionarios, los profesionales liberales, los ejecutivos y las sociedades medianas y grandes [197]. Defiende una política de extensión informativa y de participación en las elecciones [199].

Francisco ALVIRA y José GARCÍA LÓPEZ, en *Actitudes de los españoles ante el Gasto Público y sentimiento del contribuyente*, Hacienda Pública Española n° 34, 1975, analizan a través de una encuesta de opinión las creencias, las valoraciones y actitudes de los sujetos, no su conducta. Distinguen entre la actitud expresada y el comportamiento o conducta efectiva. Existe relación entre ambas pero hay que medirla [102]. Así mismo señala que un rasgo peculiar de la actitud de los ciudadanos sobre los Gastos Públicos es el divorcio entre éstos y los recursos necesarios para su financiación. [110] Se refieren al sentimiento del contribuyente: relación entre beneficios e impuestos pagados [133].

José GARCÍA LÓPEZ y Francisco ALVIRA, en *Los españoles y el sistema fiscal*, Hacienda Pública Española n° 44, 1977 destacan la importancia de informar a la población sobre el tema de la reforma fiscal para conseguir el apoyo de los beneficiarios [236], contemplan el sentimiento del contribuyente de recibir menos beneficios que impuestos paga [240] y la actitud de los individuos hacia el output del Estado [244].

George KATONA, en *Actitudes de los americanos hacia el gasto público y su financiación*, Hacienda Pública Española n° 34, 1975, se plantea si los gobiernos deberían seguir los cambios de la opinión pública respecto al gasto. Así, se plantea que ciertas ideas sobre los gastos públicos son permanentemente favorables (educación, hospitales y asistencia médica y reducción de la contaminación). También la opinión es permanentemente opuesta a la ayuda exterior y la exploración espacial. Observa cambios de opinión respecto al bienestar social y a la defensa (Vietnam). En aquel momento detecta ausencia de rebelión impositiva: la disposición a pagar impuestos más altos se relaciona con las opi-

niones sobre la utilidad de un gasto [151]. Así mismo observa las diferencias que existen en las actitudes entre los diferentes grupos de población.

Richard T. CURTIN y Charles D. CHOWAN, Actitudes de los americanos hacia el gasto público y su financiación (un análisis secundario), en Hacienda Pública Española n° 34, 1975, matizan más al expresar: La elección del presupuesto debe reflejar las necesidades públicas; y todos [los teóricos] tienen en cuenta, como guía, las preferencias privadas por los bienes públicos [155]. Los determinantes de las preferencias fiscales son dos: las consideraciones sobre nuestro propio bienestar y sobre el bienestar de los demás; y un tercer determinante: la programación en el tiempo de los gastos con respecto a las tendencias económicas esperadas.

Richard GOODE, en Intereses creados y reforma tributaria, Hacienda Pública Española n° 100, 1986, considera los intereses con un tratamiento técnico en relación con la reforma tributaria. Esta entraña aspectos de negociación, de considerar a los sectores afectados desde la perspectiva del impuesto (no del gasto).

Fritz Karl MANN, en Perspectivas sociológicas de la decisión político-financiera, Hacienda Pública Española n° 9, 1971, destaca la idea predominantemente política o de compromiso sobre la idea seudotécnica de racionalidad ideal [106-107].

Ricardo MONTORO ROMERO, en El gasto público frente al cambio en la sociedad española, Hacienda Pública Española n° 52, 1978 resalta el papel del aparato administrativo en un Estado más intervencionista, así como la evolución del conjunto social en su respuesta al gasto público.

G. SCHMOELDERS en La investigación del comportamiento humano en la Hacienda Pública, Hacienda Pública Española n° 34, 1975 se dirige sobre todo al comportamiento fiscal de los ciudadanos respecto al Estado y aplica categorías psicológicas para comprender [18]. En general resalta el elemento humano: contribuyentes, políticos, legisladores y funcionarios.

Francisco MURILLO FERROL en La nueva economía política, Hacienda Pública Española n° 34, 1975 pone de manifiesto la mutua ignorancia de la Ciencia Política y la Cien-

cia Económica [169], así como el hecho claro ignorado por la política de que previo a la distribución es la producción (campo de la eficiencia) [170].

José GARCÍA LÓPEZ, en *La orientación política de la sociología financiera*, Hacienda Pública Española n° 34, 1975, trae a colación cierta sistemática en la literatura financiera que busca las leyes de su ciencia, fuera de la economía y de la psicología social, en el sector más amplio de la política, puesto que en el fondo de toda decisión financiera está un problema político.

La obra de J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo. Socialismo y Democracia*, Biblioteca de Economía, Ed. Orbis, 1983 (1ª Edición 1942, 2ª Edición 1946) sí integra ambas ciencias en su visión de la economía pública y del presupuesto. Realiza una defensa de la gestión pública, en ciertos sectores de actividad, que conlleva una extensión de la participación del sector público [166]. Defiende la contabilidad como un elemento de racionalidad [171], a la vez que se plantea el problema de la gerencia burocrática [268] y de la adulteración de la información eficaz [337]. Analiza el presupuesto como función administrativa [354] y defiende la burocracia como condición de la democracia [372].

Fernando VICENTE-ARCHE DOMINGO, en *Hacienda Pública y Administración Pública* destaca el aspecto organizativo de la Hacienda Pública, así como su aspecto jurídico (siguiendo a Santi Romano). Contrapone así mismo Hacienda Pública y Administración Pública como dos formas diferentes de estar organizado el Estado.

Richard A. MUSGRAVE, en *Principios de determinación del presupuesto*, Hacienda Pública Española n° 19, 1972 (aunque la obra original es de 1956/57), parte de que el presupuesto es necesario por fallos del mercado, punto de vista no compartido en absoluto a la vista del origen histórico y político del presupuesto. Sugiere los tres fines de la política económica como fines del presupuesto: satisfacción de las necesidades sociales, redistribución de la renta y estabilización económica.

John C. WINFREY en *La inversión pública y la distribución de los derechos y obligaciones financieros*, Hacienda Pública Española no 100, 1986, se muestra desde una perspectiva económica muy crítico hacia los planteamientos neoclásicos.

Antoni CASAHUGA en *Hacia una teoría económica de la burocracia*, Hacienda pública Española, nº 52, 1978 plantea lo siguiente: ante el fracaso de la economía de mercado y sus imperfecciones se recomienda la intervención pública que ayude o sustituya al mercado con el fin de garantizar el óptimo paretiano, pero añade: ¿existe una teoría positiva del sector público que nos garantice la consecución del óptimo? Si no, es absurdo plantear esa intervención pública [258]. Como consecuencia señala la necesidad de estudiar el mecanismo decisorio de la Administración pública, la burocracia, pero no desde planteamientos de teoría económica. Por un lado se fija en los impuestos, pero en lo que se refiere a los gastos incide en la necesidad de elaborar una teoría económica de la burocracia.

William A. NISKANEN, en *La peculiar economía de la burocracia*, Hacienda Pública Española nº 52, 1978, destaca la tendencia de la burocracia a maximizar el presupuesto de la agencia respectiva. Concilia desde una perspectiva económica en el interior de la propia burocracia los intereses personales de los burócratas con la eficiencia de la burocracia.

Walter HETTICH, en *Burócratas y bienes públicos*, Hacienda Pública Española nº 52, 1978, rebate a NISKANEN: las agencias no producirán necesariamente demasiado output.

Albert BRETON y Ronald WINTROBE, en *El tamaño de equilibrio de una agencia maximizadora del presupuesto: una observación sobre la teoría de la burocracia* de Niskanen, Hacienda Pública Española nº 52, 1978, rebaten algunas de las teorías de Niskanen, y en concreto señalan que lo que éste indica es que se produce un exceso de output, no ineficiencia en sentido estricto [276]. La importancia de la información y su relación con el poder es un hecho destacado por este autor: el poder de los burócratas proviene de su control de la información, dándose una relación de rivalidad entre éstos y los políticos por conseguir la información y de ahí el control. El poder de control por parte del legislativo depende de ciertas técnicas para conseguir la información.

En esta perspectiva económica Juan A. TOMÁS CAPRI, en *La teoría económica de la toma de decisiones políticas y la teoría del Estado. alcance y límites del discurso del Public Choice*, Hacienda Pública Española nº 93, 1985, defiende la centralidad del proceso político en el sistema económico actual. Señala que cuatro corrientes integran el discurso

político en el económico: la perspectiva institucionalista y neoinstitucionalista, el enfoque histórico estructural y de los estilos de desarrollo, la visión orgánica del marxismo y la teoría económica de la toma de decisiones políticas (neoclásica). Toca un aspecto central en nuestro propio discurso al señalar que, dado que no ha de considerarse sólo la cuestión de la asignación de recursos sino más fundamentalmente la de redistribución, no puede defenderse la neutralidad de los medios o instrumentos de la política económica [135]. Señala algo que no parece adecuado a la realidad, dado que de ser así no se producirían los actuales desfases presupuestarios (déficit inesperados): se da mayor presión social por el lado de los ingresos que por el de los gastos, por la mayor sensibilidad en la producción (una fuente) que en el consumo (múltiples áreas de actividad) [143]. Se ignora aquí que precisamente los gastos públicos constituyen la fuente, los ingresos, de una parte importante de la sociedad, tanto productiva como inactiva o parada. Al examinar la teoría económica de la burocracia (tema central del public choice, se plantea si el Estado tiene influencia o voluntad propias [156], y señala que las relaciones entre burócratas y políticos son basados en el intercambio más bien que en órdenes y directrices [157].

Bruno S. FREY se refiere en Una teoría dinámica de los bienes públicos, Hacienda Pública Española nº 34, 1975 a que el modelo presupuestario abarca tanto la esfera económica como la política y a que cuatro cuerpos intervienen en la toma de decisiones: los consumidores-electores, el Gobierno, la Administración y la burocracia y los empresarios. Se supone que cada uno de ellos aspira a una maximización de la utilidad, que en el caso del Gobierno se traduce en una maximización del voto, en el de la burocracia el aumento de la influencia, prestigio y renta,, lo que a su vez se encuentra íntimamente relacionado a la dimensión del presupuesto concedido (NISKANEN) [207].

Kurt SCHMIDT, en Sobre la reacción política ante fluctuaciones de la demanda en la economía estatal, Hacienda Pública Española nº 34, 1975, critica el olvido que FREY hace de la burocracia y de las relaciones entre parlamento y burocracia [215]. Trata de la influencia de los partidos, las asociaciones y la burocracia sobre la Administración [216], así como del entrecruzamiento de las diversas élites [217].

La obra de B. C. SMITH Bureaucracy and political power, Sussex and New York, 1988 [MH 17553], analiza exhaustivamente las relaciones entre burocracia y sistema político en diversos contextos: la democracia liberal y el Estado capitalista, la teoría y el Estado

comunista y los Estados postcoloniales. La referencia clave acaba siendo el interior de las organizaciones y el presupuesto, planteándose sin embargo como alternativas la democratización y la descentralización.

Guillem LÓPEZ CASASNOVAS, en Aspectos macro y microeconómicos del análisis de la eficiencia en el sector público, Hacienda Pública Española nº 113, 1988, alude en la introducción a la falta de correspondencia entre el análisis teórico de las consecuencias de la intervención pública en la economía y los estudios empíricos en la materia. Las causas están en los problemas de definición y valoración de las distintas variables relevantes de los aspectos macro y micro del análisis de la eficiencia en el sector público. La consecuencia sería las cautelas que hay que tener para la interpretación de los indicadores del gasto público [167-168] y la superación de los valores culturales de lo público [179].

Henry S. ROWEN en Determinación del papel de una toma de decisiones sistemática en el sector público, Hacienda Pública Española nº 19, 1972 opone la introducción a los métodos modernos de presupuestar y sus implicaciones políticas. Opone el que podemos denominar enfoque Wildavsky, incrementalista y negociador, frente al enfoque analítico-científico. Además de resultar una lectura necesaria para una correcta interpretación del enfoque Wildavsky, que pone en tela de juicio las pretendidas técnicas modernizadoras del presupuesto, conecta éste con el enfoque de políticas públicas, señalando que no existe una prueba absoluta de la corrección de las políticas públicas [292] y valorar la demanda de los consumidores y su apreciación de la eficacia en las técnicas de evaluación anejas a los enfoques analíticos del presupuesto.

David NOVICK y Daniel J. ALESCH en El presupuesto por programas: los conceptos de sistemas en que se basan y la difusión internacional, Hacienda Pública Española nº 11, 1971 consideran el sistema político y de gobierno en términos de sistemas, de relaciones mutuas, siendo el PPBS un instrumento para que el Gobierno pueda dirigir o guiar el cambio de los sistemas. Es preciso un modelo que permita definir el estado deseado y los medios de alcanzarlo, a través de indicadores sociales especificados y, en lo posible, cuantificados. El presupuesto por programas es un conjunto de conceptos y métodos destinados a ser integrados en los procesos de elaboración de la política del Gobierno a fin de proporcionar la base para las decisiones. Las raíces del PPBS en los USA son el Gobierno federal (War Production Board en 1942, la Rand, Corporation y Kennedy en 1961) y la

industria (Du Pont y General Motors en 1924 y los Bell Laboratories). De ahí pasa a los gobiernos local y estatal. Fuera de USA se experimentó o se aplicó en Austria, Bélgica, Canadá, Francia. Japón, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

Verne B. LEWIS en *Reflections on Budget Systems, Public Budgeting and Finance*, Spring 1988 realiza una crítica retrospectiva de lo que queda de la aplicación de PPBS y ZBB y su utilidad desde una perspectiva de gestión, concluyendo que ya (1988) no son sistemas populares.

Murray L. WEIDENBAUM en *La adopción de decisiones sobre las prioridades presupuestarias*, Hacienda Pública Española nº 11, 1971 propone extender el PPBS al ámbito gubernamental y no sólo dentro de cada Departamento, y aporta la idea de la necesidad del interés y conocimiento parlamentario y público del presupuesto [278]

David G. MATHIASSEN, en *The evolution of the OMB under President Reagan*, *Public Budgeting and Finance*, Autumn 1988, examina los cambios ocurridos en estos años desde el papel de un consejero del Presidente a una agencia con un importante papel que desempeñar en el desarrollo de la política interior y exterior dentro de las constricciones presupuestarias. Ello se ha producido en función del tiempo y de la duración del mandato, no sólo del Presidente sino de los directores de la OMB. Pero es función sobre todo de la confluencia de las nuevas prioridades (agenda legislativa que requería el apoyo del Congreso) y de los déficit presupuestarios (el presupuesto como centro de las consideraciones políticas). Se estudia el juego mutuo de los sucesos económicos y políticos sobre la evolución de la OMB.

El análisis que realiza Bruce JOHNSON, en *OMB and the Budget Examiner: changes in the Reagan Era* en *Public Budgeting and Finance*, Winter 1988 and Spring 1989 (*The OMB Budget Examiner and The Congressional Budget Process*), distingue entre los cambios producidos por tendencias políticas o institucionales y los que son fruto de la presencia de una persona. Además de describir el trabajo y la organización de la OMB, así como los cambios operados recientemente, con papeles nuevos y la lógica nueva estructura fruto de cambios fundamentales en el proceso presupuestario federal, observa su disminuida habilidad para cumplir con el papel tradicional.

Siguiendo con esta referencia al funcionamiento y a la organización de una oficina presupuestaria, en este caso de un Estado y con finalidad no descriptiva sino prescriptiva, el artículo de Jon YUNKER, *Managing a Budget Office*, *Public Budgeting and Finance*, Summer 1990, se detiene en el papel de dirección y en los aspectos orgánicos y de estructura. Distingue cuatro pasos: 1 definición del papel de la oficina por el gobernador, el legislativo y el resto del gobierno del Estado; 2 definición de la estructura organizativa que mejor apoyaría tal papel; 3 encontrar y adiestrar y adoctrinar al personal necesario para la organización; y 4 adoptar un estilo de dirección y una estrategia para conseguir el máximo partido del personal y de la estructura. Se plantea si el proceso ha de ser centralizado o descentralizado, cuán estructurada formalmente ha de ser la estructura, qué cadena de mando, inclinándose por ir contra una excesiva formalización. El personal debía ser flexible y con carrera profesional (y bien pagado y con ventajas sociales para los analistas presupuestarios, claro), sometido a rotación. El proceso debía ser abierto y colegiado.

El artículo *A Successful Budget Process*, de Al KLIMAN, *Public Budgeting and Finance*, Summer 1990, señala cinco criterios para definir un buen proceso presupuestario: se hace, a tiempo, refleja las políticas de los máximos decisores, está precisamente elaborado y tiene datos que respaldan su defensa. Así mismo señala que El éxito de un proceso presupuestario está inversamente relacionado con la cantidad de papel producido.

The Profession of Budgeting, de Herbert G. PERSIL, *Public Budgeting and Finance*, Summer 1990, se centra en la base académica de los funcionarios del presupuesto, concluyendo que dado lo heterogéneo de su procedencia académica no se trata de una profesión, sino de una actividad para la cual lo esencial es razonar, analizar y escribir bien. Su perfil profesional es, no obstante distinto según los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y local). No existiendo una formación académica común, sí son comunes en cambio las tradiciones de la presupuestación, sus costumbres y hábitos, así como unos intereses y temas comunes. A lo largo del tiempo se han producido cambios que reflejan el cambio ocurrido en la presupuestación: contables al principio, economistas en los años 60, negociadores políticos en la actualidad (sus directores). Señala la diferencia entre el presupuesto incrementalista de Wildavsky, en un entorno sin límites y los presupuestos de Carter y Reagan, de recortes y análisis, situados en un contexto diferente, de ahorro.

Ethics and State Budgeting, de Thomas P. MENSON, Public Budgeting and Finance, Spring 1990 trata de hallar los valores y principios éticos en la presupuestación a partir de una encuesta, de la que deduce que son la imparcialidad ante conflicto de intereses y la fidelidad [97].

Juan PELEGRÍ GIRÓN, en La legislación actual en materia presupuestaria y la Ley General Presupuestaria: su revisión, Hacienda Pública Española n° 102/103, 1986, defiende la adaptación de la LGP a la Constitución de 1978, la existencia de Comunidades Autónomas y las modificaciones en las leyes anuales de presupuestos (asegurando la prioridad de la LGP).

Es representativo de la visión tradicional del control contable del gasto público el artículo de Fidel A. SÁENZ DE ORMIJANA y Francisco J. BRAVO GUTIÉRREZ, El proceso administrativo en la ejecución del gasto público, Hacienda Pública Española n° 19, 1972, donde se describe lo que su título indica sin entrar en cuestiones directamente presupuestarias.

El Editorial subtítulo El control de la actividad financiera, de Hacienda Pública Española n° 31, 1974, recoge también el punto de vista del control, al igual que el artículo del mismo número, de José Luis GARCÍA GARCÍA, Análisis del vigente sistema de control interno en España y su posible evolución.

Antonio CAYÓN GALLARDO, en Legalidad y control del gasto público, Presupuesto y Gasto Público n° 1, 1979 asocia el control al cumplimiento de la legalidad general y no sólo presupuestaria.

Francisco BOHOYO CASTAÑAR en el comentario a El control de la eficiencia administrativa de E. L. NORMANTON, y este mismo relacionan de manera constructiva desde una perspectiva clásica de control éste y la eficiencia administrativa. Presupuesto y Gasto público n° 13, 1982.

José Juan BLASCO LANG y Jesús del BARCO FERNÁNDEZ MOLINA, en Los presupuestos generales del Estado para 1986 y su control, Hacienda Pública Española n° 97,

1985, relacionan la innovación presupuestaria producida en ese año y el control a realizar por la IGAE.

La obra de Santiago FUENTES VEGA, Realidad y racionalidad en el control del sector público, Madrid INAP, 1986 es probablemente la visión más completa y sistemática a la que hemos tenido acceso sobre el control de la IGAE en España.

Jesús RUÍZ-AYÚCAR DE MERLO, en La auditoría y el control interno del sector público, Madrid Instituto de Estudios Fiscales, Monografía n° 57, 1987, repasa teorías y teorías sobre presupuesto y sobre control, así como sobre auditoría. No se refiere en absoluto a España salvo en la prehistoria presupuestaria. A causa de ello probablemente maneja los conceptos modernos sobre auditoría como evaluación de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y el sector público como sistema. Expone los modernos instrumentos de control: de gestión, de objetivos, de programas, técnicas de evaluación, análisis coste-beneficio, sistemas de información, sistemas de contabilidad,... Como anexos se refiere a las nuevas técnicas presupuestarias (anexo I), al control de gestión de las empresas públicas (anexo II), al control interno desde la perspectiva de la auditoría (anexo III), a la auditoría en el sector público (anexo IV), la metodología de la auditoría en el sector público (anexo V), y la ejecución de la auditoría a través del control interno. En ninguna parte se explica por qué no hay referencia a España ni el por qué no se utiliza para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público. La introducción del entonces responsable del control interno en España se refiere precisamente a la utilidad de la auditoría para el control interno, control de gestión.

Sobre las relaciones entre plan y presupuesto, tema colateral en este trabajo, hay que señalar las siguientes obras:

Ceferino ARGÜELLO REGUERA, Planificación indicativa y presupuesto del sector público, Hacienda Pública Española n° 11, 1971, contempla aspectos generales y conceptuales bajo el epígrafe genérico Relaciones entre la planificación y el presupuesto: delimitación del campo problemático, necesidad de una estrecha relación entre el plan y el presupuesto, diferencias de ámbito temporal entre el plan y el presupuesto, inversiones públicas y flexibilidad del presupuesto, planificación económica y estructura presupuestaria; contabilidad, control presupuestario y plan; y sobre la naturaleza de los procesos planifi-

cadore y presupuestarios y su materialización en soluciones institucionales concretas. Las relaciones plan-presupuesto en España es el segundo gran epígrafe, que analiza las fases de elaboración de las previsiones y la de ejecución de lo programado, así como los aspectos institucionales.

Desde una óptica jurídica José ANTÓN PÉREZ, en Ley del plan y ley de presupuestos, Hacienda Pública Española nº 11, 1971, se plantea los conceptos anteriores así como la subordinación del plan al presupuesto. Los aspectos institucionales se contemplan bajo el título: El sujeto del plan y el sujeto del presupuesto (Hacienda y Presidencia).

Pasada la planificación del franquismo y la transición política, los autores cambian el interés por este tema, así Victorio VALLE SÁNCHEZ y otros, en Plan y Presupuesto ¿un tema obsoleto en España? Presupuesto y Gasto Público nº 1, 1979, y Fernando MARTÍN-CRESPO CABILDO, Planificación y presupuesto por programas: la experiencia iberoamericana, Presupuesto y Gasto Público nº 7, 1980.

En relación con la programación y el presupuesto, tres artículos de Celso J. BERMEJO SÁNCHEZ nos introducen a la presupuestación por programas como nexo entre planificación y presupuestación: La programación presupuestaria sectorial: nuevas acepciones sectoriales, Presupuesto y Gasto Público nº 13, 1982 llega al uso del término sector a partir de la tarea de ir descomponiendo el presupuesto en objetivos y políticas públicas, distinguiendo entre políticas de ordenación (sirven a grandes objetivos ético-políticos) y políticas generales finalistas (sirven a fines económicos o más instrumentales). Estas últimas utilizan como medios las políticas programáticas, divididas a su vez en instrumentales o de área o sector. cada una de las políticas programáticas se descompone finalmente en programas o unidades de decisión operativa. Los programas dentro de la presupuestación por programas serían esos últimos. En La programación presupuestaria sectorial y el seguimiento físico y financiero de un presupuesto por programas/objetivos, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº 32, 1984 divide en dos los estadios recorridos en la planificación-programación-presupuestación: un estadio preprogramático presupuestario, caracterizado por una ebullición planificadora que se traduce en los tres planes de desarrollo elaborados y gestionados, y un cuarto plan elaborado y non nato, con cuya interrupción en 1975 se iniciará un período de inercia e improvisación, escasa coordinación administrativa, falta de racionalidad en la asignación de recursos, inexistencia de progra-

mas y ausencia de control. Un segundo estadio de iniciación a la programación presupuestaria en el que se inicia la presupuestación por programas, cuyo diseño y estrategia discurre por tres períodos distintos: 1º Ensayo piloto con elaboraciones piloto de presupuesto por programas en Agricultura y Educación que constituyen banco de pruebas entre 1973 y 1975 con estudios de actividades y programas; 2º Período de implantación en paralelo: implantación gradual del presupuesto por programas con extensión progresiva en los departamentos ministeriales, de carácter adicional y elaboración simultánea con el presupuesto administrativo vinculante. Puede decirse que la elaboración de la estructura programática presupuestaria se inicia en este período: en 1979 2 áreas departamentales, en 1980 5 áreas departamentales y en 1981 10 áreas departamentales, en 1982-83 todo el Estado y sus organismos autónomos reconducen los medios a programas. El tercer período es de presupuesto único y vinculante construido a base de programas de gasto. Se construye por primera vez una estructura sectorial de programas presupuestarios integradora de las actuaciones del Estado y sus organismos autónomos. En La planificación y el presupuesto: punto de encuentro de la programación presupuestaria sectorial, Hacienda Pública Española nº 102/103, 1986 sitúa las nuevas técnicas presupuestarias en el marco general de la modernización del sector público y une la planificación, la presupuestación, el control y la gestión. Expone así mismo una evolución cronológica de la implantación del PPBS en España.

Las cifras pueden además manejarse en la obra *El presupuesto como instrumento de control del gasto público*, de Valentín EDO, Laura de PABLOS y Aurelia VALIÑO, dentro de la serie Economía pública de la Fundación BBV, 1994.

B. Fuentes legales

Boletín Oficial del Estado

Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda

Aranzadi Repertorio Cronológico de Legislación

Nuevo Diccionario de Legislación Aranzadi

Apéndice al Nuevo Diccionario de Legislación

Diccionario de Legislación Alcubilla

C. Acopio directo de datos

El acopio directo de datos se ha reducido al manejo directo de la documentación de elaboración y control presupuestarios entre 1985 y 1990 en soporte papel y soporte magnético, relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y, sobre todo, el contacto directo con los responsables y personal del presupuesto entre 1984 y la finalización de la tesis. Se cuenta además con los datos publicados sobre nombramientos de interventores y puestos ocupados por funcionarios de este cuerpo.

Se han manejado en profundidad los datos oficiales sobre ejecución del presupuesto en todos estos años, con especial atención a las modificaciones presupuestarias efectuadas. Pero dado que no es interés central de este trabajo el examen del producto presupuestario y que existen numerosos trabajos que tratan extensamente esta cuestión (resaltando el hecho ya suficientemente conocido de que la mayoría de las modificaciones las realiza el Gobierno y que el grado de modificaciones ha llegado a alcanzar en torno al 20 por 100 del presupuesto del Estado), no se han traído los resultados de tal examen (por otra parte quizás no tan valiosos o relevantes para nuestra finalidad).

5. CONTENIDO Y PLAN DE LA EXPOSICIÓN

A. Contenido

Se señalaba como objeto de la investigación aquella zona de la Administración central del Estado que, directamente, se ocupa de la preparación, análisis y elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Deliberadamente se excluía una aproximación global a la actividad presupuestaria en el sector público español, dada la amplitud de este objeto, que abarcaría el estudio de más de 8.000 organizaciones distintas, de muy diverso alcance y heterogénea configuración. Por otro lado, se excluía igualmente el estudio de la Administración financiera central (Ministerio de Hacienda en sus diversas configuraciones y nombres) en su totalidad, por realizar ésta variadas actividades que se alejan de la Administración presupuestaria que atrae nuestra atención. Por necesidades de globalidad se ha decidido incluir, en cambio, las oficinas presupuestarias de los ministerios y otros órganos de elaboración presupuestaria dentro de ellos. Se eludía lo concerniente a la tramitación parlamentaria de los presupuestos y el control externo de éstos por el Tribunal de Cuentas, si bien se hacen algunas referencias de menor importancia. La investigación se centraba en la “Administración Presupuestaria Central” (A.P.C.).

En cuanto a la limitación cronológica de la investigación (inicialmente entre 1977 y 1986), se justificaba de la siguiente manera. En el año 1977 se dan cita una serie de hechos que marcan el punto de partida hacia una Administración presupuestaria moderna en el sentido técnico y también político del concepto. Se daba gran importancia a los acontecimientos políticos de aquel año, punto de inflexión en la política pública social y económica. En el plano normativo estricto, se comienza aprobando la Ley General Presupuestaria (4 de enero) y se concluye con la conocida Ley 50/77 de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal. En lo concerniente a la organización, se aprueban ese año diversos decretos que permiten adivinar un cambio sustancial en la orientación de la Administración presupuestaria. Así, se producen variaciones en la Intervención general de la Administración del Estado (I.G.A.E.), el Consejo Superior de la Hacienda pública, la Dirección general de Presupuestos (D.G.P.), los Servicios de Información del Ministerio de Hacienda, la Inspección Financiera y, finalmente, el 9 de diciembre se crea la Subdirección general para la Reforma del Gasto Público. La limitación del período estudiado hasta 1986 venía de la consideración de tal año como el señalado por las autoridades financieras para la plena implantación de la reforma presupuestaria.

Finalmente se ha estudiado efectivamente el conjunto de órganos que, en la Administración central del Estado, se relacionan directamente con la presupuestación. Dentro del Ministerio de Hacienda son fundamentalmente la Intervención general de la Administración del Estado, en primer lugar, la Dirección general de Presupuestos, la de Costes de Personal y Pensiones públicas (antes de Gastos de Personal), la de Informática Presupuestaria (antes Centro Informático del Presupuesto y el Plan y hoy inexistente), la de Planificación y la de Coordinación del Plan (hoy inexistentes), la de Coordinación con las Haciendas Territoriales, la Secretaría general de Planificación y Presupuestos y la Secretaría de Estado de Hacienda. En otros ministerios en particular los órganos dependientes de la antigua Presidencia del Gobierno, así como su posterior transformación en el Ministerio de Economía y el Ministerio de las Administraciones Públicas y ciertas direcciones generales del de Relaciones con las Cortes, si bien ocupan un lugar inicialmente secundario en esta obra. Con carácter general las oficinas presupuestarias y órganos superiores de éstas en los ministerios (subsecretarías, direcciones generales de servicios o de inversiones y programación).

El período estudiado, si bien es fundamentalmente el señalado en principio (1977/1986), se ha extendido en dos direcciones. Se traza la situación anterior a 1977 desde mediados del siglo XIX, dado que, como se verá, la organización y la normativa

presupuestaria que existen hasta 1977 es básicamente la que surge en la segunda mitad del siglo XIX, tanto en cuanto a la organización como en cuanto al tipo de personal que se encarga de la materia presupuestaria. Se incluye el período de 1986 a 1996 por tres razones. Primero porque el documento presupuestario y la normativa han sufrido importantes variaciones en esos años, en los que por otra parte se ha abusado del término modernización aplicado en particular a las administraciones públicas, afectando la pretendida modernización al fenómeno presupuestario. En segundo lugar porque durante esos años se ha podido tener un conocimiento directo del objeto de estudio a partir de distintos puntos de observación, lo que ha permitido llegar a conocer más directamente estos últimos años y a proyectar hacia atrás la experiencia obtenida. Finalmente porque en 1996 hay un cambio de partido gobernante que da lugar al cierre de una etapa larga de gobierno del mismo partido que dio por terminada la reforma presupuestaria ya en 1992.

B. Plan

Por razones de claridad se ha optado por agrupar la exposición en cuatro grandes apartados que, partiendo de una reflexión teórica sobre el aspecto político de la Administración presupuestaria, desarrollan diversos aspectos del presupuesto español de nuestros días. Las funciones de éste, múltiples pero eminentemente políticas y su configuración técnica dependen, antes que de cualquier otra consideración instrumental o de servicio a los intereses generales, del equilibrio resultante de la lucha entre diversos grupos e intereses tanto políticos como burocráticos, opuestos en ocasiones entre sí, pero también cooperantes a la obtención de unos u otros resultados.

La primera parte, aunque teórica y previa en la exposición a las demás, es una reflexión política a partir de los datos que se dan más adelante sobre la evolución y configuración de la Administración presupuestaria española. El primer capítulo que la forma (**capítulo segundo** tras esta introducción) pretende establecer qué es para nosotros el presupuesto, decantándose por una visión eminentemente política del mismo, tanto en la historia como en la esencia actual del mismo (lugar para las luchas de poder y para la discusión sobre cuáles son los intereses generales y cuáles los particulares). Pero su fuerza política, lo que en definitiva atrae el interés sobre él, proviene de su progresivo perfeccionamiento técnico, de su aureola de sofisticación, que impide su fácil comprensión no ya por quienes carecen de conocimientos especializados en la materia sino por quienes no tienen acceso directo al corazón del proceso.

El **tercer capítulo** nos muestra a la Administración presupuestaria como un sujeto político en el que la burocracia desempeña un papel relevante. Supone una concreción singular de cómo los medios cobran una cierta autonomía y se convierten en sujeto activo de la política, sin abandonar el campo relativamente acotado de la Administración, esto es, sin relacionarse directamente con los ciudadanos ni con el proceso político electoral del país. Se realiza aquí una primera aproximación a qué se entiende por Administración Presupuestaria Central, en relación con su propio contenido (entramado organizativo, medios de actuación e influencia y personas que lo componen), las tareas que realiza y su encuadramiento e importancia en el conjunto de la Administración. Para completar esta semblanza de la Administración presupuestaria, en relación con otros estudios y afirmaciones sobre la Administración pública, se muestran ópticas distintas bajo las que se podría observar la Administración presupuestaria, si bien no son el objetivo central de la tesis que guía toda la investigación.

En primer lugar como un examen en profundidad de un sector de la Administración pública, entiéndase éste en primer lugar como la Administración general o la que se ocupa de la administración de la Administración (la que se ocupa de los factores administrativos), como la Administración económica tanto por el interés que tiene para el sector público como el que tiene para la economía en general o, finalmente, como un estudio parcial de la Administración de la Hacienda pública.

En segundo lugar, como una descripción particular de la importancia y el comportamiento real del diseño orgánico, de cómo los órganos de la Administración se crean y desaparecen, de las razones de tal dinámica y del relativismo del posicionamiento o topología de los mismos órganos.

Finalmente, tratándose de una aproximación a la Administración como sujeto político, no se deja de mencionar el aspecto que con más frecuencia se ha señalado como político, el de la apropiación de sectores de la Administración pública por grupos muy cualificados de funcionarios, que tienden a actuar de acuerdo con pautas propias de comportamiento y a utilizar en beneficio propio los medios supuestamente concebidos para el interés general.

Establecido el carácter de sujeto político de la Administración presupuestaria, estamos en condiciones en el **capítulo cuarto** de oponerlo a la actividad política por excelencia, si bien ampliando el sentido de ésta al significado más actual del análisis de las políticas públicas, que conecta a los políticos electos con el modo de formulación de las acciones del sector público.

En primer lugar se opone a la actividad y la situación de los políticos electos directa o indirectamente, pues el resultado final de la configuración de la Administración presupuestaria es fruto de la colaboración, oposición o resultante de ambas esferas, la de los políticos *stricto sensu*, empezando por los parlamentarios, y la de los burócratas y cuerpos de burócratas. Hecha esta primera delimitación de carácter general, se procede a distinguir la Administración presupuestaria de las otras grandes tareas políticas que afectan al conjunto de la Administración y de alto contenido político. Primero aquellas que más fácilmente se ven como propias del ministerio de finanzas: la planificación de la economía, la dirección de la política económica y la planificación sectorial; en segundo lugar otras funciones administrativas generales cuya atribución al ministerio de finanzas no es tan evidente, pero donde desempeña un importante papel tanto aquél como la propia Administración presupuestaria.

El segundo apartado de este capítulo sitúa a la Administración presupuestaria en relación con el apoyo a las políticas públicas singulares y a la función general de mantenimiento en los diferentes departamentos ministeriales, dado que no cabe llevar adelante tales tareas sin considerar la colaboración o la oposición de quienes elaboran y controlan el presupuesto. Se trata de establecer qué es el presupuesto en relación con el complejo administrativo-político, y cómo contribuye a la actuación de la Administración y a la actividad política en su más estricto sentido, el del juego de la dominación.

En la segunda parte de la tesis se contemplan estas tensiones políticas. Los conflictos de intereses en todos los campos son los que han delimitado a lo largo del tiempo los principios presupuestarios, que antes que como principios asépticamente técnicos deben ser tratados como la plasmación de las tensiones que se dan en torno al presupuesto. Con carácter general (**capítulo quinto**) y en la reciente historia de España, que va delimitando a su vez la organización presupuestaria hasta la que hoy tenemos. Este apartado o **capítulo sexto**, de cierta extensión, no es meramente un apunte histórico, sino donde se van encontrando caso a caso a lo largo del tiempo las principales ideas que tenemos sobre la organización presupuestaria, su racionalización técnica y, sobre todo, su inserción en un marco político y administrativo general.

La tercera parte examina de una manera estática los actores que intervienen en el presupuesto, para partiendo de esta descripción avanzar en las funciones o aspectos primordiales del presupuesto español en la actualidad. Se examinan tanto perspectivas generales en el **capítulo séptimo** (modelos comparados y funciones que se pueden dar en todos los países) como las funciones que podemos encontrar en nuestro presupuesto, con

especial referencia a las finalidades de control, de economía y de colaboración u oposición al diseño e implementación de las políticas sectoriales (**capítulo octavo**).

El **noveno capítulo** es a la vez una reflexión teórica y el intento de concretar en nuestro país las anteriores consideraciones, enmarcando la regulación del proceso, la descripción de los conflictos que se dan en su elaboración y de cómo se ubican orgánicamente las funciones en conflicto en el presupuesto español. Para ello se trata de reflexionar acerca del contraste entre la gran dinámica que se produce en el entorno político del presupuesto en los últimos años y el sentido real de los escasos cambios producidos en la Administración presupuestaria.

**PARTE I UNA REFLEXIÓN TEÓRICA SOBRE EL ASPECTO POLÍTICO DE LA
ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA**

***CAPÍTULO II VISIÓN POLÍTICA Y VISIÓN INSTRUMENTAL DEL
PRESUPUESTO***

Resumen

La historia nos aproxima abruptamente a la visión política del presupuesto por dos razones: por la acertada visión de quiénes se han acercado con perspectiva histórica al mismo (con independencia de la disciplina de adscripción), y porque sólo al contemplar la evolución histórica del presupuesto desde sus orígenes, el cambio operado nos muestra las claves de su sustancia, de lo que hoy queda como residuo de ser o haber sido centro de conflicto, de lucha por el poder.

La historia más remota indica que las ideas de control y de límite, de relación entre los gobernantes y los gobernados y la primacía del ejecutivo, junto a su fuerza expansiva, son elementos centrales del presupuesto que se han ido gestando en contextos muy diferentes a lo largo del tiempo. Estas ideas están plasmadas en las diversas constituciones y, lo que es más importante, están en el comportamiento real de la Administración presupuestaria, atravesando regímenes y gobiernos.

Más recientemente, la visión del presupuesto como un elemento fundamentalmente de gestión, capaz de ser mejorado modificando sus aspectos estrictamente técnicos, está muy extendida incluso en el interior de la propia Administración pública. Sin embargo, esto, que puede ser cierto en el seno de las empresas privadas, no es muy predicable de los presupuestos públicos que conocemos. Además del momento histórico, el diferente entorno hace poco comparable la gestión pública y la privada, y tampoco las diferencias geográficas y culturales hacen idéntica la introducción de mejoras técnicas en los diversos países.

Ambos enfoques (histórico-político y gerencial) reflejan parcialmente la realidad y han sido incorporados a nuestra Constitución. Ésta no sólo continúa la tradición histórica constitucional, sino sobre todo la inmediatamente anterior a la democracia, con la connotación tecnocrática del franquismo. A pesar de ello carecemos de un concepto político y técnico de presupuesto, quizás por la incorporación poco ordenada y consciente de elementos muy variados y hasta contradictorios.

Traeremos a colación dos ideas bastante arraigadas en nuestro campo: la centralidad del ejecutivo en el sistema político y el papel esencial que dentro de éste representan las administraciones públicas; estas ideas son las que guían nuestro modo de entender la adopción de decisiones presupuestarias. Sin embargo, ello no supone una vía libre para alejarnos de la consideración del parlamento como eje del sistema político y en concreto

como institución central para el presupuesto. Ni tampoco supone, en absoluto, nuestra inclinación por el presupuesto como técnica de gestión.

No existiendo una relación mecánica entre sistema político y Administración pública ni, por tanto, una relación causa-efecto entre aquél y la Administración presupuestaria, creemos que el aspecto parlamentario es enormemente significativo para la adecuada comprensión del presupuesto.

En éste no se plantean en última instancia cuestiones de idoneidad técnica, sino de legitimidad democrática, cuestión más propia de la Ciencia Política que de la gestión. La legitimidad representativa se refuerza por la legitimidad que da un funcionamiento más eficiente del sistema político-administrativo, pero no es sustituida por ésta. No obstante, el trasladar los cambios políticos a cambios en la Administración presupuestaria resulta tremendamente complicado al plantearse problemas de inclusión y definición en la agenda política para los problemas técnico-presupuestarios. Se podría añadir que estos se concretan en una mayor efectividad para una mejor legitimidad, no en lo contrario.

A pesar de todo ello y aun contando con la tendencia a la estabilidad de las instituciones y los procedimientos, el cambio en el instrumento se produce, y a describirlo y explicarlo dedicamos nuestro esfuerzo. Este cambio no creemos que se haya producido respecto a la consideración del presupuesto como un instrumento, pues este es un dato, tanto como el deseo de tener una actuación eficaz, sino que proviene del intento de acrecentar la legitimidad. En esta, la apariencia es clave, como muy recientemente se puede percibir por el papel principal que tiene la comunicación o la transparencia en todas las consideraciones políticas.

En lo que pueden existir disparidades es en la idea que cada cual tenga de la eficacia y en la posible divergencia entre las múltiples finalidades del presupuesto (control, economía, gestión, adopción de decisiones). Incluso contamos con distintos sentidos del control y de la economía y con énfasis diferentes en cada uno de ellos. El servicio simultáneo a la buena gestión y a la buena adopción de decisiones plantean además problemas de ubicación orgánica de quienes, con carácter principal, realizan una y otra en los diversos lugares de la Administración pública.

Finalmente debemos mencionar la falsa oposición entre el presupuesto como instrumento de control político, cuyo diseño no se ve apenas modificado desde su delimitación en el siglo XIX, y como instrumento técnico que debe ser mejorado.

1. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO?

A. Explicación histórico-política

La razón de comenzar con una explicación histórica del presupuesto, previa al análisis mismo de su consideración actual y de su funcionamiento concreto, proviene de que su tratamiento histórico es más coherente con la visión política que del mismo tenemos que análisis actuales que se lanzan apresuradamente al estudio del presupuesto y de sus técnicas más o menos novedosas.

Ello no sólo porque quienes se han aproximado al presupuesto desde la perspectiva histórica²⁹ han sabido encontrar ciertas claves de su funcionamiento real (con efectos que llegan hasta ahora) con una referencia al pasado. Además, la construcción histórica de las instituciones políticas y administrativas es previa a su construcción teórica y fundamenta la misma. La historia sitúa las innovaciones técnicas que se han ido introduciendo en las instituciones en una perspectiva más global, mejor situada en su entorno.

Esta explicación histórica la podemos encontrar en las varias disciplinas que han tratado la institución presupuestaria, que son las que nos aportan los datos de partida. La perspectiva aquí utilizada no pretende traer nuevos datos, que se extraen directamente de las fuentes consultadas y de la bibliografía utilizada, sino destacar el interés de la historia para conocer el presupuesto de nuestros días. Es decir, no es un interés histórico sino interés para comprender el presupuesto actual.

En primer lugar nos referiremos a los orígenes del presupuesto como institución universal (en un contexto occidental) y moderna. El presupuesto es así una derivación de los cambios políticos que empiezan a surgir en Europa en la Edad Media, culminando en los regímenes representativos de fin del siglo XVIII en el Norte de América y en Europa. Como tal fenómeno político que llega a plasmarse en normas jurídicas es estudiado fundamentalmente por el derecho político, el cual enfatiza su carácter de institución parlamentaria orientada hacia el control del ejecutivo por el legislativo³⁰. Esta orientación, fundamentalmente política y referida a las relaciones entre Gobierno y Parlamento, per-

²⁹Ver César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA *La evolución histórica del presupuesto español*, en Hacienda Pública Española nº 11, Madrid 1971

³⁰Así Nicolás PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, Madrid 1976, página 806 y S.S.

manece hasta nuestros días y es recogida por las constituciones, incluyendo la española de 1978.

Los países de tradición liberal y representativa son los primeros que introducen la idea de presupuesto que hoy tenemos. El Reino Unido, Francia y los Estados Unidos comparten la idea de presupuesto como lugar de confrontación política en el que la idea de control de los gobernantes por los gobernados corre pareja a la confección periódica de un documento financiero sometido a examen, deliberación, enmienda y control antes, durante y después de su puesta en práctica.

En un contexto muy diferente, de creación de un Estado sobre la base de otros anteriores y de tradición monárquico-autoritaria en Prusia, se añaden muchas de las características del presupuesto que hoy conocemos, en un sentido bien diferente de búsqueda de la autonomía del ejecutivo y de gran importancia de la burocracia estatal. Al hilo de una fuerte polémica (la que en términos jurídicos podríamos resumir como la disyuntiva entre ley formal y ley material del presupuesto) que se resolvió a favor del ejecutivo, Laband realiza la primera gran construcción teórica del presupuesto, cuyo peso doctrinal llega hasta la actualidad³¹. Sobre esta construcción teórica se han basado tanto la primacía del ejecutivo en materia presupuestaria como la fuerza expansiva de la ley de presupuestos, que le permite alcanzar casi cualquier materia que afecte a la Administración pública e incluso a los ciudadanos.

Siendo tan distintos los pasos seguidos en la construcción de la institución presupuestaria, hay un elemento común a resaltar. La participación del ejecutivo y del legislativo en un único producto y la idea de límite son, unidas, las ideas que hoy comparten todos los modelos presupuestarios existentes. Sean cuales sean la regulación positiva y la técnica empleada, el presupuesto no se concibe sin la intervención real de los dos poderes y sin que uno limite al otro. Pero esta limitación no se da sólo en los momentos en que ambos poderes se relacionan, esto es, en la fase de discusión, enmienda y aprobación y en la muy lejana de control de las cuentas, sino en el propio concepto de que o el presupuesto es limitativo en sus menores elementos (las partidas al nivel de desagregación elegido) y en su totalidad, o no es tal. Esto último tiene diversas e importantes consecuencias que

³¹Ver Paul LABAND, *El Derecho Presupuestario*, IEF, Madrid 1979.

enlazan con la técnica presupuestaria y con numerosos tecnicismos presupuestarios, así como con la permanente revisión que se hace de los “principios” presupuestarios.

En España podemos encontrar unos orígenes remotos del presupuesto (la prehistoria del presupuesto para Albiñana), junto a unos orígenes remotos de órganos representativos, las Cortes medievales, y de técnicas administrativas³². Sin entrar en el escaso carácter representativo y mucho menos popular de tales Cortes, lo que destacaremos es el hecho de la dualidad orgánica (Cortes y Corona) y de la dualidad de legitimación y de intereses que confluyen en el presupuesto. Desde nuestra perspectiva administrativa, ya desde estos momentos aparece el presupuesto ligado a la necesidad de poner orden en el Tesoro y a la separación entre los ingresos y los gastos. Esta necesidad y la idea de la “bolsa” justificará desde el principio el gran protagonismo histórico del Ministerio de Hacienda o su equivalente.

Dando un gran salto en el tiempo, el presupuesto en las constituciones españolas muestra el vaivén histórico que se da a lo largo del siglo XIX entre opciones progresistas y opciones conservadoras³³, aunque no es el elemento de diferencia ideológica entre ellas el que resaltaremos, sino su coincidencia en mantener el clásico esquema de poderes que llega desde 1835 hasta nuestros días. El Estatuto de Bayona³⁴, la Constitución de 1812 con sus tres períodos de aplicación o de proscripción³⁵; el Estatuto Real de 1834³⁶; la

³²ALBIÑANA (obra citada) se refiere a las distintas Cortes medievales, al Consejo de Hacienda, a las escrituras de millones y a las evaluaciones ministeriales como antecedentes directos del presupuesto en España.

³³La formación de los presupuestos fue iniciada ya por Real Orden de 22 de marzo de 1811 y Real Decreto de 16 de abril de 1816; pero no tuvo efecto realmente hasta la época constitucional de 20 al 23. Interrumpido este servicio hasta el año 1828, continuó con bastante irregularidad hasta 1835, desde cuya época se forman ya todos los años, más o menos ordenadamente, los presupuestos o se habilitan los formados el año anterior (ALCUBILLA, tomo V voz Hacienda Pública, página 1191).

³⁴ El Estatuto de Bayona de 6 de julio de 1808 otorga pocas facultades a las Cortes, pero entre ellas, el artículo 82 establece que “*La Ley fijará dentro de tres en tres años la cuota de las rentas y gastos anuales del Estado, y esta Ley la presentarán oradores del Consejo de Estado a la deliberación y aprobación de las Cortes*”, sometiendo el Ministro de Hacienda las cuentas anuales a la deliberación de las Cortes (art.84).

³⁵La Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812 enumera entre las facultades de las Cortes (art.131) la de (Duodécima) “Fijar los gastos de la Administración pública” y (Decimosexta) “Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos”; en el artículo 227 se dice que “Los secretarios del despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la Administración pública que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará” y en el artículo 341 que “Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y

Constitución de 1837; la Constitución de 1845; la Constitución Non Nata y el Acta Adicional; la Constitución de 1869³⁷; el Proyecto de Constitución Federal de 1873³⁸; la Constitución de 1876³⁹ y, finalmente, la Constitución republicana de 1931⁴⁰, tienen, en positi-

las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas en el presupuesto general de los que se estimen precisos recogiendo de cada uno de los demás secretarios del despacho el respectivo a su ramo". En cuanto al control y contabilización de los gastos, se establece el refrendo del secretario del despacho de Hacienda para todo pago, la contabilización por la Tesorería General, la intervención por la Contaduría de Distribución de la renta pública y la Contaduría Mayor de Cuentas. Los periodos 1814-20 de vuelta sin paliativos al Antiguo Régimen, 1820-23 de vigencia parcial del régimen constitucional y 1823-33 de reacción virulenta contra todo lo que había significado la Constitución de 1812 y en concreto contra toda limitación del poder del rey, señalan la existencia o no de presupuesto. Sólo el periodo 1820-23 y desde 1835 son, tal como se señalaba en la nota anterior, de vigencia del presupuesto.

³⁶ El Estatuto Real de 10 de abril de 1834 establece en su artículo 36 que **"Antes de votar las Cortes las contribuciones que hayan de imponerse, se les presentará por los respectivos secretarios del Despacho una exposición en que se manifieste el estado que tengan los varios ramos de la Administración pública, debiendo después el Ministro de Hacienda presentar a las Cortes el presupuesto de gastos y de los medios para satisfacerlos."**

³⁷ La Constitución de la Monarquía Española de 5 de junio de 1869 establece en su artículo 100 que **"El Gobierno presentará todos los años a las Cortes los presupuestos de gastos y de ingresos, expresando las alteraciones que haya hecho en los del año anterior."**, en el artículo 101 que **"El Gobierno presentará, al mismo tiempo que los presupuestos, el balance del último ejercicio, con arreglo a la ley"**, al mismo tiempo que se rompe la unidad del documento presupuestario estableciendo que (art.102) **"Ningún pago podrá hacerse sino con arreglo a la ley de presupuestos u otra especial..."** y que (art.105) **"Todas las leyes referentes a ingresos, gastos públicos o crédito público se considerarán como parte del presupuesto y se publicarán con este carácter"**

³⁸ El Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 17 de julio de 1873 no contenía ninguna disposición sobre el presupuesto.

³⁹ Las Constituciones de la Monarquía Española de 18 de junio de 1837, de 23 de mayo de 1845 y de 30 de junio de 1876 establecen en sus artículos 71, 75 y 85, respectivamente, que **"Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de las contribuciones y medios para llenarlo; como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación"**. La de 1876 incluyó además la prórroga presupuestaria de un año para otro en caso de no votarse antes del primer día del año económico siguiente los presupuestos y plan de contribuciones.

El Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española de 6 de julio de 1929 exceptúa de la iniciativa legislativa de las Cortes, entre otras materias, (art.62) **"las que impliquen rebaja de las contribuciones o aumento de los gastos públicos"**, salvo **"que obtengan la previa conformidad de una quinta parte de los diputados"**; incluye la fijación bienal de los gastos e ingresos del Estado (arts.63 y 81); y regula con mayor detalle los presupuestos en el título denominado **"De la organización y gestión de los servicios públicos"**, reforzando así la visión netamente administrativa del presupuesto.

⁴⁰ La Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931 excluye, en cambio, de las materias delegables por el Congreso en el Gobierno el aumento de gastos (art.61) y contiene

vo o en negativo, algo que decir acerca del papel de los distintos poderes en la decisión presupuestaria. Todas ellas contienen ideas distintas sobre la funcionalidad y la legitimidad de los distintos poderes en el presupuesto, algunas por su particular regulación, otras

por primera vez un título específico, el octavo, que regula la Hacienda Pública y en concreto el presupuesto con gran detalle.

“Art.107. La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación a las Cortes. El Gobierno presentará a éstas, en la primera quincena de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos generales del Estado para el ejercicio económico siguiente. La vigencia del presupuesto será de un año. Si no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de cuatro.

Art.108. Las Cortes no podrán presentar enmienda sobre aumento de créditos a ningún artículo ni capítulo del proyecto de Presupuestos, a no ser con la firma de la décima parte de sus miembros. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso.

Art.109. Para cada año económico no podrá haber sino un solo Presupuesto, y en él serán incluidos tanto en ingresos como en gastos, los de carácter ordinario.

En caso de necesidad perentoria, a juicio de la mayoría absoluta del Congreso, podrá autorizarse un Presupuesto extraordinario.

Las cuentas del Estado se rendirán anualmente y, censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República, éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que a su juicio se hubiere incurrido.

Art.110. El Presupuesto general será ejecutivo por el solo voto de las Cortes, y no requerirá, para su vigencia, la promulgación del Jefe del Estado.

Art.113. El Presupuesto no podrá contener ninguna autorización que permita al Gobierno sobrepasar en el gasto la cifra absoluta en él consignada, salvo caso de guerra. En consecuencia no podrán existir los créditos llamados ampliables.

Art.114. Los créditos consignados en el estado de gastos representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no podrán ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno. Por excepción cuando las Cortes no estuvieren reunidas, podrá el Gobierno conceder, bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos:

- a) Guerra o evitación de la misma.*
- b) Perturbaciones graves de orden público o inminente peligro de ellas.*
- c) Calamidades públicas.*
- d) Compromisos internacionales.*

Las leyes especiales determinarán la tramitación de estos créditos.

Art.116. La ley de Presupuestos, cuando se considere necesario, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiera.

Sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del Presupuesto mismo.”

por su expresa omisión. Casi todas han contribuido a la delimitación jurídica y política que hoy tiene el presupuesto en nuestro país.

Sin embargo, las leyes constitucionales, aunque expresión de la voluntad de quien formalmente ostenta el poder y normas del máximo rango, no suelen contener por sí mismas auténticas decisiones conformadoras en este campo, decisiones que se plasman realmente en la actuación de la Administración y en las normas de desarrollo de otras sólo formalmente superiores.

Donde realmente se construye el derecho presupuestario es en leyes administrativas que sobreviven ampliamente a las constituciones que aparentemente les dan soporte. La vigencia de las leyes de Administración y contabilidad es mucho más dilatada que la de las constituciones y tiende puentes entre constituciones y regímenes políticos. Pero esta vigencia es sólo parcial y en ocasiones sirve para señalar notoriamente el desfase entre la regulación positiva y el comportamiento real de las instituciones políticas y administrativas. Además del proyecto de 1847 y de la ley de presupuestos de 1893, cuatro son las principales leyes que hay que considerar: la de 1850, la de 1870, la de 1911 y la de 1977, que hasta 2003 sobrevive bajo la forma de Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988 (derogado por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria).

Además hay que considerar las decenas de leyes anuales de presupuestos, que con frecuencia han contenido no sólo lo anual, sino lo más permanente de la regulación presupuestaria.

La materia presupuestaria es quizás la más deudora históricamente de las materias administrativas reguladas en la Constitución Española de 1978⁴¹. En general, se ha resal-

⁴¹ La Constitución de 27 de diciembre de 1978 se refiere al gasto público en numerosos preceptos:

“Art.31.2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficacia y economía.

Art. 66.2 Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Art. 134.1 Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

tado mucho la influencia de las constituciones europeas de la posguerra mundial y la de la Segunda República española⁴², justificando así la procedencia doctrinal democrática y avanzada de la Constitución. En cuanto al presupuesto la influencia tiene otra procedencia menos elevada⁴³ y sin conexión con los regímenes democráticos europeos. Inmediatamente recoge la regulación contenida en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Art.136.1 El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.”

⁴²Así lo señalan por ejemplo Jorge de ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA, en *El Régimen Constitucional Español*, Barcelona 1980, p.32 y pp. 37-48.

⁴³Que también señalan, aunque en tono menor, los autores señalados.

1977, evidentemente anterior a la reforma política y gestada desde varios años antes. No tan evidente, pero de mayor importancia, el influjo viene de más lejos y dentro de las leyes fundamentales del franquismo, el trascendental artículo 134 de la Constitución de 1978 está basado, casi literalmente, en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967⁴⁴.

Las innovaciones posteriores, que van desde la Ley General Presupuestaria hasta el Texto Refundido de 1988, lejos de inspirarse en normas más progresistas, están más en la línea del régimen anterior a la Constitución que de las interpretaciones más benignas que de ésta se han hecho, como régimen representativo, parlamentario y de participación de los ciudadanos en la vida política. Es decir, estas modificaciones, que constituyen el derecho *auténtico* del presupuesto, no refuerzan los poderes del parlamento ni la transparencia de su elaboración, sino que incrementan la autonomía del ejecutivo para gestionar sin trabas ni límites y para modificar lo aprobado por las cámaras, y dan pie a su ocultamiento a las instituciones democráticas de control.

B. Visión de las técnicas de gestión

La introducción de nuevos métodos o sistemas de presupuestos se ha hecho importando aparentemente criterios y técnicas propias de la empresa privada, donde se acenúa el aspecto de gestión sobre el de control y donde se tiene un criterio diferente de este último⁴⁵. Pero sólo aparentemente. La influencia directa en España viene de las innova-

⁴⁴ I. Corresponde al Gobierno acordar la redacción del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes su aprobación, enmienda o devolución. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico siguiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

II. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos, y toda proposición de ley o enmienda a un proyecto o proposición de ley que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos, necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación.

⁴⁵ A este respecto, un medio de divulgación de cuestiones empresariales (La Gaceta de los Negocios, 1 y 2 de agosto de 1992), bajo el título El control de la gestión es la otra cara de la planificación, señala que *El control se constituye en la otra cara de la moneda de la planificación, pero no es inmune a la cultura organizativa concreta en la que se trata de aplicar. En una organización autoritaria, el control invariablemente será un arma persecutoria y no una oportunidad de aprendizaje.*

ciones introducidas en el sector público de otros países como los Estados Unidos, y en este país viene directamente de su implantación en lo público como la defensa y la carrera aerospacial.

Se empieza concibiendo el presupuesto como un instrumento de gestión propio de las grandes organizaciones, sean públicas o privadas. Como tal instrumento sin un campo propio, se sitúa plenamente en el terreno de los medios y con cierta indiferencia respecto a los fenómenos políticos que suceden a su alrededor. Este es el enfoque de las modernas técnicas presupuestarias, desarrolladas sobre todo en el seno de lo privado/empresarial, que indirectamente han ido influyendo sobre las administraciones públicas. A este respecto sería modélica la implantación de nuevas técnicas presupuestarias en los Estados Unidos, donde en ocasiones resulta imposible distinguir la procedencia pública o privada de los nuevos procedimientos. Se sigue de ahí que el punto de vista considerado tradicional o decimonónico es secundario y debe ser superado, ante la ventaja teórica que supone el empleo de lo último o más moderno y de lo más parecido a lo privado.

A este punto de vista, muy extendido incluso en el interior de la Administración pública, cabe hacer bastantes objeciones, tanto por lo que el presupuesto supone para la empresa, como por la trayectoria que la incorporación de las nuevas técnicas al sector público ha tenido en los distintos países.

En primer lugar, el presupuesto para la empresa es un tipo más de plan que poco tiene que ver con lo que el presupuesto es para el Estado y su Administración. Junto al presupuesto, concebido en la empresa como plan anual en términos monetarios sin pretensión de vinculación alguna, coexisten otra serie de instrumentos de planificación más o menos vinculantes de no menor importancia. Así los propósitos o misiones que se asignan por los directivos, los propietarios o las juntas de accionistas, los objetivos que unos órganos señalan a otros de inferior rango, las estrategias, políticas, reglas, procedimientos,

El control permite completar el ciclo de aprender de la realidad a través de las mediciones de la performance real y su comparación con la performance esperada.

Es por ello que decimos que el control de gestión tiene más que ver con la gestión que con el control.

Ya hace muchos años Peter Drucker habló de un concepto que es revolucionario aún en nuestros días a juzgar por la realidad. Ese concepto es el autocontrol. Esto implica que cada directivo debe tener la información adecuada y oportuna para tomar las decisiones correctivas.

programas, etc., tienen tanta importancia como pueden tenerla los presupuestos cuando existen (pues creemos que no son algo de implantación obligatoria en la empresa).

Por otra parte el presupuesto empresarial puede concebirse plenamente más como un instrumento de control, con el que verificar desviaciones e incumplimientos sancionados más enérgicamente que lo que suele ser habitual en las administraciones públicas; eso sí, como un instrumento de control al servicio de la gestión y no un control concebido como un fin en sí mismo.

Finalmente algo que no es inocente. Lo que modela el comportamiento de las empresas privadas es el mercado y la propiedad, y no se tiene en cuenta que no existe algo similar en el campo del sector público (incluido aquí el sector público empresarial y pseudo-empresarial). Aunque la palabra *sistema* parece clave en esta incorporación que algunos hacen de lo privado, este simple dato del entorno es minusvalorado. El sector público no se mueve en el mercado ni respeta sus reglas, más bien lo modela, lo compensa o altera sus normas o lo crea cuando no existe. Sobre todo las administraciones públicas no son propiedad de nadie, sino parte del sistema político en el que todos pueden intervenir.

La incorporación de nuevas técnicas de gestión por la Administración norteamericana se ha realizado en un contexto socioeconómico y cultural muy distinto del europeo y en concreto del español. La fluidez entre lo público y lo privado en los Estados Unidos ha estado acompañada de una constante comunicación entre ambos sectores (en ambos sentidos, sin olvidar la importancia de las puertas giratorias). Comunicación de modos operativos y de personal, especialmente directivo, que no tiene parecido con lo que sucede en Europa. En el presupuesto esto se traduce en una mayor idoneidad para la introducción de técnicas presupuestarias de influjo empresarial y en una mayor facilidad para abandonar ensayos infructuosos. Así en un período relativamente breve de tiempo se han podido introducir, ensayar y abandonar distintos modos de presupuestar, a la vez que el peculiar sistema político norteamericano conservaba la tensión entre ejecutivo y legislativo que es propia del presupuesto (viene a la memoria que ya es una noticia recurrente y no sólo con el último presidente la lucha por el presupuesto federal en USA, incluyendo el cierre de oficinas y el despido de empleados públicos con motivo de graves discrepancias en el presupuesto).

Tras una fase de innovaciones presupuestarias, la doctrina norteamericana, que en ningún momento pierde la perspectiva gerencial, a pesar del aparente abandono de ensayos de nuevas técnicas presupuestarias⁴⁶, vuelve a considerar los aspectos estrictamente políticos del presupuesto: las relaciones entre Congreso y Presidencia. Ello se da en un contexto de complejos problemas económicos y de equilibrio presupuestario que no conlleva el alejamiento de los parlamentarios de los problemas presupuestarios, sino la búsqueda de un mayor compromiso o acuerdo institucional plasmado, ¡cómo no!, en fructíferas iniciativas legislativas. En cierto modo la dialéctica entre tecnificación y control parlamentario se decanta en favor de este último, precisamente en el país pionero en la mejora técnica del presupuesto.

En los países europeos, la incorporación de esta visión de las técnicas de gestión se produce en una época de alto crecimiento económico y de debilitación de la idea de límite en las elecciones presupuestarias⁴⁷. Tiende a recoger la influencia norteamericana en la primera fase en que se centra en los aspectos instrumentales de las técnicas presupuestarias. Ello se traduce en una menor preocupación por los aspectos conflictivos y

⁴⁶Verne B.LEWIS "Reflections on budget systems", Public Budgeting and Finance, Spring 1988, p.4 "Budget systems are not in the spotlight currently. There has not been a major drive to install a new system since President Carter promulgated the Zero-Base Budgeting system (ZBB) about a decade and a half ago. The systems that received so much attention in past eras such as ZBB and the Planning-Programming-Budgeting System (PPBS), have lost a great part of their popularity... Though they no longer get much attention, each system has had a lasting effect. Their legacies continue to influence budget practices. Moreover, budget courses in many schools of public administration continue to include a section on budget systems and will continue to do so if the recommendations of a national curriculum task force are observed."

⁴⁷Contexto por tanto muy diferente al que existía en los Estados Unidos en los años 30 (depresión económica), y 40 (conflicto bélico) cuando se empiezan a introducir nuevas técnicas presupuestarias. Para el presupuesto por programas en el Reino Unido Vid. el artículo de Werner Z. HIRSCH "Program Budgeting in the United Kingdom", Public Administration Review, marzo-abril 1973 pp. 120-128, donde se destaca el proceso continuo que tiene sus raíces en la mitad de los años 50 y los diversos instrumentos que utiliza: PESC (Public Expenditure Survey Committee), Informe Plowden de 1961 on the Control of Public Expenditure, el White Paper on the Reorganization of Central Government, que preconizaba la creación del Central Policy Review Staff (CPRS) dentro de la Oficina del Gabinete y el desarrollo del Program Analysis and Review (PAR). Véase también el artículo de Ricardo CALLE SÁIZ, Reforma Presupuestaria en Inglaterra: Informe Armstrong (edic. orig. Oxford University Press, 1980), donde se incide fundamentalmente en los aspectos de procedimiento de las diversas decisiones sobre ingresos y gastos. Para Francia el trabajo aparecido en la revista Rationalisation des Choix Budgétaires, Paris, junio de 1974, pp. 67-75 L'Experience Française de RCB. Para otros países europeos, el artículo de Luis BE-NEYTO Evolución de los Sistemas Presupuestarios en Europa, Hacienda Pública Española (51), 1978, donde se recogen referencias a Holanda y Suecia. Sobre política presupuestaria comparada y de la OCDE, los artículos de José María ÁLVAREZ DE EULATE y Silvano CALLE CALVO y de Purificación ESTESO RUIZ, aunque desde una perspectiva diferente centrada en la política fiscal, Hacienda Pública Española (62), 1980.

políticos del presupuesto que habían estado presentes en épocas anteriores y en una mayor confianza en la eficacia de la introducción de técnicas que lleve a un terreno neutral, de elección casi científica, en las decisiones presupuestarias (enfoque tecnocrático). La menor conflictividad aparente del presupuesto y la creencia en la técnica presupuestaria llevan consigo un cierto espíritu ingenuo y un gran refinamiento técnico en la incorporación del pensamiento presupuestario norteamericano. Se unen un cierto mimetismo, en el que se incorporan sin discusión las recetas norteamericanas, y una corriente más original y sólida en la RCB francesa (*Rationalisation des Choix Budgetaires*) que parte de una gran solidez de su Administración y se centra en los aspectos analíticos y planificadores de la presupuestación⁴⁸.

La introducción en España de esta preocupación por las técnicas de gestión debe enmarcarse en el movimiento de modernización general de la Administración que comienza a finales de los años 50. También el posible retraso presupuestario debe ponerse en relación con el retraso general en cuanto a administración y gestión en la Administración pública española, que se va encarando y superando a lo largo de los años 60 y 70. El éxito o el fracaso de la reforma presupuestaria de estos años debe conectarse así con el del conjunto de la Administración, además de con el sistema político imperante. El punto de vista y la propia terminología utilizada son las propias de la gestión, y se ven acentuados por la ausencia de consideraciones políticas de largo alcance y en concreto por la carencia de un marco parlamentario de actuación.

Más recientemente, dentro de la corriente de reformas que se autodenominó modernización⁴⁹, de nuevo la gestión pareció adueñarse de todo lo que se refiere al presupuesto y las consideraciones políticas fueron aún más escasas que durante la etapa tecnocrática. Durante todo el período, antes y después de la transición política, la debilidad de la gestión pública, su reiterada ineficacia incluso, el crecimiento rápido del ingreso, del

⁴⁸El Informe del Consejo Económico y Social Francés, presentado por Jacques Ferry, de 15 de octubre de 1969, recoge la filosofía e instrumentación de la RCB en Francia, a partir de la incorporación de la influencia norteamericana. Hacienda Pública Española (11), 1971.

⁴⁹Curiosamente, ninguno de los más de 200 programas de modernización que el Ministerio para las Administraciones Públicas dice haber iniciado cuando se escriben estas líneas se refieren directamente a la mejora del presupuesto. Por otro lado estos planes de reforma no parecen tener nada que ver con el gasto público, ni siquiera desde el punto de vista del coste de implantación de los mismos, que se considera de coste cero no sólo en el largo plazo (donde podríamos encontrar incluso un coste negativo de mejorar realmente la gestión), sino en su inmediata puesta en marcha.

déficit y del gasto público y la dimensión excesiva no acompañada de satisfacción con los servicios públicos se confunden con los problemas del presupuesto, pero no se traducen en una auténtica mejora de sus procedimientos de elaboración y gestión.

Se tiende así a equiparar la ineficacia de la gestión con las restricciones presupuestarias, viéndose a estas últimas como intrínsecamente ajenas o incluso enemigas de la buena gestión. La deficiente gestión se escuda con frecuencia en los controles presupuestarios y el control se aplica de manera ciega, torpe e insensible, ajeno por completo al análisis y a la preocupación por la buena gestión. La conclusión interesada, perjudicial tanto para la gestión como para el presupuesto, es la huida del presupuesto (y de los principios clásicos) con abandono de todo intento de mejora.

Ambos enfoques o aportaciones (el histórico-político y el gerencial) reflejan la realidad, pero sólo parcialmente. De ahí que tanto los aspectos de política, en particular la negociación que se deriva de la fragmentación necesaria de toda gran organización, como los aspectos técnicos, sin olvidar las técnicas jurídicas de control de los gobernantes por los gobernados, deban ser tenidos en cuenta, sin que ninguno, ni el aspecto gerencial ni el político, se imponga. En este sentido la Constitución de 1978, al referirse a la elaboración, discusión y aprobación presupuestaria, regula el primer aspecto, extensamente pero con poca originalidad, en el apartado dedicado expresamente a los presupuestos, fundamentalmente el artículo 134, pero no se refiere al de gestión ni a la mejora de la técnica presupuestaria.

Concretando, tres son las notas de la regulación clásica de los artículos 134 y siguientes de la Constitución.

- Primero la ya mencionada gran influencia de la Ley General Presupuestaria de 1977, cuya consecuencia es la escasa necesidad de innovación que la Constitución impone en la Administración que había producido la ley preconstitucional.
- En segundo lugar hay una continuación de la tradición histórica constitucional española, con su sistema de división de poderes formal y el poco vigor de los poderes que no fueran el ejecutivo.
- Finalmente algo de difícil inserción en un texto constitucional ya suficientemente extenso y que huye de ser tildado de reglamentista, pero cuya ausencia tiene sus consecuencias. La Constitución carece de un concepto de presupuesto y de una definición de su ámbito adecuados a las cambiantes circunstancias políticas y económicas. Qué sig-

nifica el sometimiento de la Administración a un régimen de presupuesto público y cuál sea en cada momento su ámbito de aplicación se deja al legislador ordinario, esto es al Gobierno con el refrendo de la mayoría del Congreso de los Diputados, que en nuestro caso devuelve esta facultad legislativa al ejecutivo bajo la forma de legislación delegada. Antes nos hemos referido a la posibilidad de que los principios presupuestarios y los detalles o tecnicismos se dejen en manos de la propia Administración, perdiendo el parlamento su capacidad de control.

Con la tendencia operada, en un hipotético caso futuro, el presupuesto podría ser una pequeña nota donde algunos sectores de la Administración incluyeran ciertas partidas estimativas de gasto para un año dado, junto a una cifra global de lo que el sector público estatal espera ingresar y gastar en tal período (así ocurría ya con toda esa gran parcela del sector público estatal ¿regulada? en el artículo 6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria hasta 2003).

Nos referiremos a otro apartado que obró como aparente apertura a un futuro mejor en cuanto al presupuesto español. Con la aprobación del apartado segundo del artículo 31 (enmienda R.Bereijo-Fuentes Quintana), se constitucionalizó la permanente preocupación por la eficacia y la eficiencia que debe presidir el fenómeno presupuestario hoy en día. La primera cuestión, los aspectos políticos del presupuesto (más concretamente el papel que desempeña cada uno de los actores de relevancia política), es poco innovadora y pocos cambios ha producido en la negociación presupuestaria, produciéndose la paradoja de que en un régimen formalmente parlamentario el proceso es sustancialmente idéntico, con las diferencias que más adelante se verán, al del régimen autoritario no parlamentario anterior. No obstante, el cambio general de sistema político debería haber producido alteraciones, en el funcionamiento de los poderes implicados y de la propia Administración estatal, que no se han dado en el sentido que cabría esperar. Por otro lado, la modernidad y reforma que se puede observar en el artículo 31.2 de la Constitución de 1978 no ha sido analizada más que desde puntos de vista muy generales, alejados de análisis realistas de sus consecuencias políticas y administrativas.

Sobre la innovación aparente del artículo 31.2 de la Constitución tres son los aspectos que destacaré.

- En primer lugar su gestación parlamentaria, de donde cabe deducir su importancia para los políticos profesionales. El origen de la enmienda que se transformó en este artículo está fuera de lo que se ha llamado el consenso constitucional, no pertenece al

texto de la ponencia constitucional elaborada por los considerados padres de la Constitución. Se introdujo por la intervención del senador de nombramiento real Enrique Fuentes Quintana que, en colaboración con el también profesor Alvaro Rodríguez Bereijo, trataba de mejorar técnicamente y de equilibrar formalmente el artículo 31, inicialmente referido sólo al impuesto. La consecuencia es que este artículo aparece como algo ajeno a los partidos políticos, los llamados en el futuro a extraer consecuencias de cada uno de los preceptos constitucionales, más allá de la belleza de su existencia constitucional.

- El segundo aspecto de este artículo, muy vinculado a su origen parlamentario, es la muy debatida pretensión de eficacia jurídica y su nula vinculación real para los poderes públicos, que han dado lugar a una abundante bibliografía académica defendiendo tal eficacia, pero la escasa presencia de estos principios en el actuar diario de la Administración.
- En tercer lugar nos referiremos a cuáles son las consecuencias de este precepto, su significado y su posible desarrollo ulterior en normas de inferior rango. Se ha señalado que este apartado se refiere simultáneamente a la eficacia (logro de los fines señalados, en concreto una asignación equitativa de los recursos públicos) y a la eficiencia (o comparación entre fines y medios empleados para su logro, de modo que su razón o ratio sea la más satisfactoria de las posibles), a la que de modo reiterativo e incomprensible se diferencia de la economía. Sin embargo, la construcción lógica de este precepto no ha permitido un fácil desarrollo posterior en normas sobre el gasto público que incrementasen su eficacia y eficiencia:

El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Sobre el sentido de este apartado segundo del artículo 31 es necesario detenerse brevemente, para cuestionarnos tal sentido en relación con la Administración pública. Falta una visión sistemática o simplemente conjunta en la constitución de 1978. Se diría que los artículos 31 y 103 ni se hablan ni se conocen entre sí. Se ha olvidado una contemplación conjunta con lo que pretende el artículo 103 de la Constitución al establecer que:

La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia,... con sometimiento pleno a la Ley y al derecho.

La ley regulará....las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones [de los funcionarios públicos].

En primer lugar parece partir de una concepción irreal, bien de la Administración pública bien de que no sea ésta la que administra el gasto público, dado que al aprobarse la Constitución la mayor parte del gasto público es administrado todavía por las administraciones públicas. Si tenemos en cuenta que en la Constitución ya el artículo 103 se refiere a la objetividad al servicio de los intereses generales y a los principios de eficacia e imparcialidad por parte de la Administración y sus funcionarios, el artículo 31.2 resulta hasta cierto punto superfluo, dado que está redundando en el principio de eficacia y, quizás, concretando de manera un tanto equívoca los principios de objetividad y de imparcialidad en la *asignación equitativa de los recursos públicos*. Si además tenemos en cuenta que no hay organización (ni siquiera de servicios voluntarios no retribuidos, mucho menos la Administración pública) sin gasto, la conclusión de la existencia de ambos preceptos puede ser un tanto disparatada, al sugerir bien una Administración de coste cero, bien un gasto público que se produce sin ninguna intervención de la Administración pública. Esta sería la conclusión de dos preceptos que coexisten ignorándose mutuamente, como a veces ocurre entre los estudios de Hacienda pública y de Administración pública.

Sin embargo, la falta de sentido de este precepto es algo únicamente especulativo, una diversión sobre lo que parece en sí mismo un mero juego de palabras. Su falta de desarrollo en normas de inferior rango ha impedido comprobar si realmente este apartado de la constitución tenía realmente algún sentido propio, más allá de marcar la voluntad de mejora estética del texto constitucional.

2. PRESUPUESTO POLÍTICO Y PARLAMENTARIO

Dentro de un enfoque político ¿debe resaltarse el aspecto parlamentario o el aspecto administrativo-ejecutivo del presupuesto?

En primer lugar, la respuesta a esta pregunta condiciona en gran medida el curso que debe seguirse para comprender mejor cómo se adoptan las decisiones presupuestarias, por lo cual partimos de señalar un apriorismo bastante asentado ya en las ciencias

políticas, el de la caracterización del ejecutivo como el elemento impulsor y más dinámico del sistema político.

En segundo lugar se inclina este estudio hacia ciertas creencias asentadas de nuestra propia disciplina, en particular el papel esencial que dentro del ejecutivo desempeñan las administraciones públicas.

Históricamente ¿dónde surge el presupuesto? ¿En la Administración, zona del Estado donde se manejan instrumentos y que en sí misma cabe verse como un instrumento? ¿En el Parlamento, lugar donde se señalan los fines a seguir y se dota a éstos de medios que los hagan posibles? La respuesta no tiene un interés meramente histórico. De situar su origen en la Administración, existe un cierto acercamiento a la postura que tiende a equiparar el presupuesto administrativo con el propio de las empresas privadas, introduciendo ideas de éstas en aquélla y sometiendo al presupuesto a parámetros de valoración que no le son del todo propios. Más aún, toda la polémica política y jurídica sobre el presupuesto y su ley de aprobación giran en realidad sobre esta cuestión: el presupuesto como producto de la Administración, como documento administrativo antes que como ley en sentido pleno.

Contra esta idea, aun a riesgo de ir contra corriente de opiniones bien asentadas, hay que rebelarse no de un modo ideológico o voluntarista, sino desde la propia realidad de los hechos. Ciertos documentos que podrían confundirse con los presupuestos (los proyectos elaborados por la Administración en términos monetarios, las intenciones de gasto para un período dado, la clasificación de los ingresos y de los gastos con una determinada sistemática de elaboración) no constituyen por sí solos presupuestos, por más que tengan todas las características de un complicado documento administrativo, incluyendo una posible vinculación en tales términos administrativos, como derivación de la jerarquía o planeación de actuaciones para el futuro.

Los presupuestos sólo existen cuando personas distintas a quienes son mandados a su ejecución, las Cortes medievales respecto de los príncipes y sus comisionados, tienen el poder de definir todos o parte sustancial de los elementos que constituyen materialmente el presupuesto (su cuantía, su composición, su origen o el modo en que será gastado) y de controlar que efectivamente se cumplen sus mandatos o sus prohibiciones.

Por más que los elementos del presupuesto deban buscarse en la Administración y que ésta produzca y ejecute el mismo, ninguno de los elementos del presupuesto significa nada si no se coloca en esta perspectiva de institución política y parlamentaria. El presupuesto no es tanto su forma y su contenido sino el modo en que la política actúa sobre la

administración de los ingresos y gastos públicos. Así estamos haciendo en realidad una cierta declaración metodológica de intenciones, al situar nuestro campo (Administración pública como ciencia) netamente en la disciplina de las ciencias políticas y no de las técnicas de gestión.

Siguiendo esta perspectiva, la de resaltar el aspecto político y parlamentario, ¿cabe mantener la hipótesis de que el presupuesto como tal institución es básicamente dependiente de esta variable político-parlamentaria? Esta pregunta tiene gran importancia para el curso de esta investigación. Si nos decantamos por la dependencia, por la centralidad del Parlamento, será en éste donde se pueden encontrar las claves de comprensión del presupuesto, si no habrá de continuarse la búsqueda en otra sede. Volvemos a la Administración pública, al ejecutivo, pero no habremos salido de la política.

La respuesta a esta cuestión no corre paralela a lo planteado en el apartado anterior, es decir creemos que no hay una dependencia directa y mecánica, en sentido sociológico, del presupuesto y de la Administración presupuestaria respecto al sistema político y respecto a la institución parlamentaria. Más bien se han de hacer dos correcciones a lo apuntado en el párrafo anterior. La primera sobre una cuestión no suficientemente resuelta por las ciencias sociales, pero a veces deliberadamente ignorada. No se da una relación de causalidad, ni siquiera de determinación entre la variable sistema político y la variable Administración pública. La segunda sobre la relación entre el cambio político y el cambio en el uso de determinadas técnicas de gestión y su necesario soporte orgánico.

Respecto a la primera corrección, más bien se trataría de definir en qué medida la Administración y el presupuesto son dependientes, independientes o interactuantes con el sistema político en que se insertan. En otros términos, las relaciones no son mecánicas y ni existe un presupuesto propio de un Estado autoritario o centralista, ni el presupuesto o la Administración presupuestaria actuales en España, han de ser considerados necesariamente coherentes con o fruto de un Estado de derecho, democrático, social y autonómico como el que se define en la Constitución.

Sin embargo, no siendo el entorno, en concreto el sistema político parlamentario determinante de lo que ocurre en el interior de la Administración, hay razones para seguir insistiendo en el aspecto parlamentario del presupuesto, aunque sea para acabar derivando la atención principal a otros aspectos.

En primer lugar, por cuestiones de legitimidad democrática. Las conclusiones y objeciones que se hagan al presupuesto tienen como destinatario final al Parlamento, ór-

gano que más allá de su competencia presupuestaria constitucionalmente fijada, tiene una responsabilidad general sobre el funcionamiento de todas las instituciones del Estado.

En segundo lugar porque sin la referencia parlamentaria es difícil imaginar el presupuesto tal como es, y esta referencia sigue estando presente en la actualidad en los debates acerca del presupuesto y del modo de adoptar las decisiones políticas.

Finalmente, por cuestiones de mera legalidad positiva que todavía no han sido vencidas por las tendencias políticas y jurídicas actuales. El parlamento tiene un papel que desempeñar y unos poderes que las leyes le otorgan, cuyo no ejercicio no debe considerarse como normal ni un dato inmutable del juego político e institucional.

El aspecto político-parlamentario, si bien no determina el presupuesto de un modo mecánico, sí explica las grandes diferencias entre los diversos sistemas presupuestarios en los Estados Unidos y en los diversos países europeos. Ciertas variables deberían ser consideradas para un estudio global, más amplio que éste, del presupuesto público: la situación del Parlamento en el juego de poderes, el sistema electoral y la composición de las cámaras, la estabilidad del sistema político y, finalmente, el funcionamiento interno del Parlamento.

Desde esta perspectiva los estudios realizados pueden ser insuficientes por diversas causas. La mayor parte de los estudios contemplan separadamente los aspectos políticos y administrativos, como si fuera absoluta la distinción y los criterios utilizados en los fines y en los medios. Así hay estudios sobre el funcionamiento de las cámaras que no tienen en cuenta como se relacionan éstas, más allá de los aspectos formales, con los órganos de la Administración; junto a ello se pueden señalar estudios sobre los aspectos técnicos del presupuesto que no se asoman al hecho de que el órgano del Estado que puede juzgar sobre tales aspectos, especialmente sobre los fines concretos que cumple el presupuesto, es justamente el Parlamento⁵⁰. Un segundo grupo de estudios es el que, por su formalismo o juridicismo en el análisis del ordenamiento presupuestario, ignora aspectos políticos que condicionan no sólo la ley de presupuestos o la rendición formal de cuentas, sino también su ejecución y control ordinarios, manifestados en miles de actos de la Ad-

⁵⁰Así el artículo de José BAREA El presupuesto para 1995: "Aquí no pasa nada", en Cuadernos de Información Económica nº 91, octubre 1994, aunque se refiere al presupuesto como instrumento para disciplinar el quehacer de la actividad económica de los entes públicos (sic) y a una desviación en el último quinquenio entre los créditos figurados en el presupuesto aprobado por las Cortes y los créditos de más del 24 por 100 como media del período, no dedica nada más al papel de las Cortes en el proceso.

ministración. En último lugar ciertos estudios adolecen de la creencia en la supuesta imparcialidad política de las técnicas adoptadas, contemplando éstas como quien analiza un cálculo de estructuras propio de la ingeniería.

Otra cuestión menos teñida de radicalismo, que trata de relacionar los aspectos políticos y administrativos del presupuesto es la siguiente: ¿implica un cambio político una modificación en las normas y los métodos de presupuestar? Se trata simplemente de observar el cambio, de comprobar si la política es capaz de cambiar sustancialmente la Administración o esta actúa con inercia y con independencia de lo que ocurra en los niveles políticos.

Es esta una cuestión importante para la propia Administración y sus funcionarios y, lo que es más importante pero está menos presente habitualmente, para los ciudadanos. Desde la perspectiva actual, la de un régimen político democrático, reciente y de salida de una dictadura, que pretende nada menos que un cambio en los modos de actuar del sector público y una mejora en las condiciones de vida de sus ciudadanos, las cuestiones planteadas en los párrafos anteriores (relaciones entre sistema político representativo y presupuesto eficaz y justo) deben concretarse en lo que aquí nos preguntamos (en última instancia, reforzamiento de la legitimidad representativa por la legitimidad que da un funcionamiento más eficiente del sistema político-administrativo).

Es decir, los cambios políticos pueden o no tener consecuencias sobre el modo de actuar de la Administración pública, y cuáles sean éstas tiene cierta importancia sobre las prestaciones del sector público hacia los individuos y para el juicio que los ciudadanos tengan sobre el propio sistema político. Al final no son mundos separados los de la administración y los de la política o los procesos electorales. Las personas que forman una comunidad política son a la vez electores y contribuyentes y perceptores de gasto y de políticas públicas. En otras palabras, no se puede esquilar a los ciudadanos y prestarles servicios públicos mediocres y pedirles a continuación que vayan alegremente a votar o que cumplan las normas más allá de la coerción que el Estado es capaz de ejercer.

La primera cuestión que puede incidir sobre esta traslación al campo administrativo del cambio político, es la relatividad del interés por las cuestiones político-administrativas en la agenda política de los políticos profesionales. Este interés secundario por las cuestiones administrativas abandona el campo presupuestario -con la salvedad de ciertas cuestiones muy generales ya reseñadas, a algunas de las cuales ya hemos hecho referencia- a los técnicos, dejando en éstos las cuestiones del *cómo* actuar y del seguimiento de las políticas emprendidas, como si éstas fueran políticamente irrelevantes.

Como contrapunto no siempre deseable, la progresiva burocratización de la política (con la consiguiente conversión del político en administrador) conlleva una adopción de decisiones administrativas con criterios políticos. La consecuencia no es favorable ni para garantizar que ciertas decisiones políticas, cuando son efectivamente adoptadas, se lleven a la práctica, ni para que su implementación tenga en cuenta los factores administrativos necesarios.

En esta línea, las cuestiones más técnicas no alcanzan el rango suficiente para su plasmación legal, ni siquiera para su aparición en los medios de publicidad de la Administración. Su abandono a las normas menores y el propio funcionamiento extra legal de la Administración pueden vaciar de contenido las declaraciones políticas o legales del más alto nivel, pudiendo causar cierta sorpresa en quienes con buena intención pero desatentadamente han adoptado tales decisiones, despreocupándose después de su consecución. Así logros que las normas dan por supuestos, o situaciones ideales que se pretende haber conseguido, no llegan a calar en los comportamientos de la Administración ni, mucho menos, a beneficiar a los ciudadanos.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta la tendencia a la estabilidad de las instituciones administrativas o incluso la resistencia al cambio. Tendencia que se manifiesta al menos en cuanto a las normas (ya se ha mostrado anteriormente la larga duración de las escasas normas presupuestarias en España, frente a la innovación reiterada en materia constitucional), en las estructuras y diseño orgánico de la Administración y en cuanto a las personas que desempeñan los puestos clave. Esta estabilidad tiene dos consecuencias fruto de ese distinto ritmo de actuación: la dificultad para distinguir la influencia de la política sobre la Administración cuando se produce, y una cierta dificultad (morosidad al menos) para pasar de las intenciones políticas a los hechos administrativos.

Sin embargo el cambio se produce. Observamos cambios a pesar de la estabilidad y podemos decir que, pese a todo, el presupuesto y la Administración presupuestaria de hoy son diferentes de los que han existido en otras épocas. Lo que hay es una dificultad para la descripción y explicación coherentes y, en este momento una imposibilidad de construcciones teóricas acabadas sobre el cómo y por qué se produce tal cambio. Pero antes de llegar a esas deseables teorías, bien puede admitirse este estudio como un análisis de caso, paso intermedio para llegar a observar el cambio en general.

El primer obstáculo para la observación del modo de funcionar el presupuesto es el propio carácter jurídico de la Administración. Con esta paradoja no queremos decir que deba existir una oposición entre juridificación y presupuesto, sino que lo más sólido y a la

vez lo más equívoco del comportamiento de la Administración pública es que se manifiesta a través de normas jurídicas. Éstas no siempre coinciden con lo que realmente queremos conocer de su comportamiento, pero son siempre el dato de partida. Las normas a veces ni son prescriptivas ni descriptivas, sino que enmascara o confunden y, con la habitual mala técnica normativa, son parciales. Por ello si, por un lado, el conocimiento de los aspectos jurídicos de la Administración presupuestaria es imprescindible para hacerse una idea correcta de la misma, por otro es necesario adoptar cierta actitud precavida e introducir otros elementos de juicio.

El aspecto legal, las normas de actuación administrativa y el diseño jurídico de la organización, son parte sustancial de la realidad pero sólo una parte. Por tanto no basta conocer este aspecto para conocer toda la Administración y aun menos su funcionamiento. Por más que todo estuviese regulado jurídicamente, habría aspectos que permanecerían ocultos y cuyo conocimiento resulta imprescindible para el estudioso de la Administración.

Las normas existentes e incluso las proyectadas pueden operar no sólo como una parte de la realidad, sino como un encubrimiento de ésta. Esto, que en el campo del derecho puede ocurrir en todos los órdenes, es especialmente frecuente en lo que se refiere al funcionamiento interno de la Administración o a las relaciones entre los poderes públicos, menos sometidos a la acción de los ciudadanos y de los jueces y tribunales independientes. En estas relaciones internas al Estado, es frecuente encontrar normas que no sólo se incumplen sistemáticamente, sino normas cuya función es justamente mostrar una realidad que sólo existe en el campo de las ideas o de los deseos o, en el peor de los casos, de la comunicación política o la pura propaganda electoral, dando a ésta un sentido no peyorativo. Más aún ciertas normas pretenden dar justamente una impresión contraria a la que la realidad nos ofrecería de poder observarse directamente.

Aun con los problemas que ofrece al estudio del presupuesto y de las maneras de presupuestar la realidad jurídica de la Administración, es difícil seguir otros caminos de conocimiento. La realidad del presupuesto es fundamentalmente la que podemos encontrar en las normas y en otros actos (¿jurídicos?) publicados en los medios oficiales habituales. Es difícil o incluso imposible el análisis de laboratorio, o el recurso a técnicas sociológicas como la encuesta o económicas, en concreto los análisis del producto del proceso presupuestario (de las cifras resultantes, tanto presupuesto inicial, como final o ejecutado), de su output (o mucho menos del outcome, en términos ciudadanos o políticos). Y es necesaria la interpretación arriesgada de las normas y una cierta imaginación de su

vigencia antes que una recepción acrítica. Pero estas son características comunes al análisis político de las instituciones parlamentarias y administrativas, que no invalidan sus conclusiones.

3. ¿A QUIÉN SIRVE EL PRESUPUESTO?

A. Novedad del presupuesto como instrumento

Dentro de un interés instrumental, en el que resalta lo que hoy se denomina eficacia y eficiencia, hay que responder a una cuestión que consideramos de importancia para el encuadramiento actual del objeto de estudio: ¿es nueva esa preocupación por la eficaz asignación de los recursos y su gestión?

Con frecuencia se responde a esta pregunta afirmativamente, no ya desde el campo político, lo que sería comprensible, sino desde el mismo campo supuestamente científico que pretendemos compartir. De ser efectivamente nueva esta preocupación o interés, coincidentes en el tiempo con importantes cambios políticos recientes, debe guardar alguna relación con el aspecto político antes señalado o ser fruto de una mera casualidad temporal en la que cuesta trabajo creer. Es decir, se pretendería indicar que la nueva situación política ha creado una nueva preocupación por las cuestiones económicas y de gestión, inexistente con anterioridad, o que ahora se dispone de un marco de modernidad que permite renovar un presupuesto, una Administración, que permanecerían enclavados hasta ahora en el pasado ineficaz y ritualista.

Una pregunta a la pregunta anterior: nueva ¿desde cuándo? ¿Desde 1977 ó 1978, desde algún cambio político posterior? ¿desde que hay Estado moderno? Evidentemente no, en todos los casos.

Una cuestión de índole general nos impide creer en la novedad absoluta de esa preocupación por el comportamiento eficiente. La idea del *homo oeconomicus*, orientado a resolver de la mejor manera posible los problemas con los que se encuentra, no es nueva ni reciente, ni en su concepción ni, mucho menos, en su realidad. La preocupación no es nueva tampoco para la Administración pública ni para el Estado, quizás uno de los modelos más acabados de racionalidad. ¿Acaso se pretende la novedad para la formación de presupuestos públicos, aislados tanto de la sociedad como de la Administración pública? Quizás sea así, pero no podemos compartir tal punto de vista al examinar el pasado reciente del presupuesto español.

En general, desde la existencia de presupuestos públicos, ligados desde el principio a la idea de control, aquéllos han estado asociados a un evidente interés por que los gastos se asignasen eficazmente y lo hicieran aplicando los menores recursos posibles. Pero cuál es la asignación eficaz de un presupuesto y de cada crédito es cosa, como veremos, propia de la interpretación del interés de cada uno, de las respectivas escalas de valores, de las preferencias relativas por unas actuaciones u otras que tienen, tenemos, los individuos y los grupos en la sociedad.

Descendiendo al nivel de lo obvio pero no siempre considerado, hay al menos dos maneras de describir una asignación eficaz, partiendo de que se trata de hacer efectivo, real y verdadero, un intento o propósito. Eficaz es aquella asignación que contribuye a que uno mismo o el colectivo al que se pertenece sea beneficiado, incluso en detrimento de otros. De ahí que el término sea mucho menos *técnico* y más político y polémico de lo que normalmente se pretende. La eficacia así considerada nos conduce inevitablemente al campo de la política y de la negociación, para obtener decisiones de asignación cuyos efectos sean el resultado de un equilibrio, de un consenso, no excesivamente dañoso para nadie⁵¹, cuyo resultado es un presupuesto que necesariamente incluye decisiones eficaces e ineficaces desde diferentes puntos de vista, pero cuya virtualidad social es ser un mecanismo para la decisión colectiva distinto de la mera imposición de unas perspectivas sobre otras. Las implicaciones de esta idea son fundamentalmente para la sociedad organizada políticamente, para el Estado y sus máximos mecanismos decisorios, no tanto para la manera en que los burócratas (o los técnicos, si se prefiere) interpretan la eficacia aplicándola a cada medida, eficacia que podríamos considerar secundaria en relación con la primera. Dicho de otra manera: hablamos de política, de politics y no de policies o de políticas públicas concretas.

En otro sentido, eficaz es lo que cada uno decide o lo que se decide según las premisas a las que cada cual tiene acceso, encontrándonos con la posibilidad de decisiones acertadas según la serie de premisas utilizadas y equivocadas según las que son conocidas o manejadas por otro sujeto. Es fundamentalmente un problema de conocimiento

⁵¹ Así el criterio de Pareto, según el cual un cambio es deseable si colocase a algunas personas en mejor posición (en su propia opinión) sin empeorar la situación de otras (en su propia opinión). Una decisión sería buena si mejorase la posición de algunos a posiciones preferidas, sin colocar a otros en posiciones que prefiriesen menos que la actual (Leonard MEREWITZ y Stephen SOSNICK, *The Budget's New Clothes*, Chicago 1971 p.78)

por parte de los individuos y de la sociedad⁵². Se trata de contar con los elementos de juicio necesarios para asignar los recursos de la manera más provechosa para cada uno, o para el conjunto en cada caso delimitado. Esta función de conocimiento, de obtención de información para tomar decisiones acertadas, la realiza en la sociedad moderna la Administración pública cuando se trata de decisiones que afectan a la colectividad, pero también es sabido que la Administración pública no rinde cuentas directamente a la sociedad sino al grupo que ejerce la dominación, cualquiera que sea el fundamento de ésta. Por tanto, conseguir que la eficacia se realice en este sentido es básicamente una cuestión de organización y funcionamiento de la Administración. Pero aun aquí, hay que contar con la posibilidad de que el conocimiento se maneje (se cree, se obtenga o se destruya o evite su difusión) no para el interés de la sociedad, sino para el interés propio o del grupo o de los grupos que están en los diversos lugares del poder.

Si bien la preocupación por la eficacia es consustancial a la idea de presupuesto público desde sus orígenes, recientemente -pero no tanto como se podría pensar- hay dos grandes épocas de renovación presupuestaria, en el sentido antes indicado de preocupación por la eficacia en un sentido netamente instrumental. En primer lugar en los años veinte a cuarenta en los Estados Unidos, con un marcado enfoque micro, de mejora de la decisión⁵³. Más recientemente en los años sesenta y setenta en el mundo entero, con gran interés sobre las decisiones que afectan a grandes cifras y grandes organizaciones⁵⁴. Estas dos oleadas de progreso en el aspecto presupuestario no han sido superadas fundamentalmente por trabajos posteriores, sino sólo continuadas en su orientación. Por tanto, no podemos destacar de ningún modo la actualidad original de la eficacia en el presupuesto desde una perspectiva comparada.

⁵²En este sentido MEREWITZ (obra cit. p.78) se refiere a la desconsideración que hace Pareto de las razones que hacen a las personas desear una u otra posición.

⁵³Cuyos hitos son fundamentalmente la Ley de Administración y Contabilidad de 1921, que sustancialmente ha regido hasta la actualidad, la mejora de la organización que se opera en la TVA (Tennessee Valley Authority) en los años 30 y las innovaciones en la organización del esfuerzo bélico a partir de 1942 con la creación del War Production Board.

⁵⁴Implantación del PPBS en 1961 en el Ministerio de Defensa y en 1965 en toda la Administración Federal y gran parte de los gobiernos locales y estatales, implantación del ZBB en la Administración Federal en 1976, en los Estados Unidos. Movimiento de reforma presupuestaria en toda Europa en los años 60, cuyo mejor ejemplo es la RCB francesa.

España no es ajena a ese viejo interés por la buena administración, pudiéndose encontrar ideas de asignación eficaz tanto en el pasado remoto, como en el pasado más reciente. Más aún, la idea de eficaz asignación de los recursos, como realidad y como pretexto, es una de las claves principales de explicación de ciertos fenómenos de la Administración contemporánea, como son el desmembramiento y tendencia a estados particulares de la misma (creación de personas jurídicas diferentes de la del Estado, alejamiento de normativas generales, en especial de las reglas generales de control, contratación, personal, etc.).

Tanto en sentido general como en lo que se refiere al presupuesto, la Administración y sus instrumentos se conciben al servicio de una mayor eficacia en la gestión. Cosa distinta es el éxito de tal interés, que depende de muchos más factores que la mera preocupación o deseo por que se administre correctamente, idea contra la que nadie se manifestaría en contra pero que no resulta fácil de llevar a la práctica. Lo que queremos decir es que la novedad, de existir, se puede encontrar (o no) en el resultado, no tanto en la idea genérica de que el presupuesto sea un instrumento que sirva con eficacia a la correcta asignación de los recursos.

B. Multifinalidad del presupuesto

Cuestión diferente es que las medidas adoptadas para un fin concreto vayan en detrimento de otros fines que también se persiguen. Recientemente, la introducción de técnicas presupuestarias ha evidenciado el ya conocido por los economistas *trade off* de las medidas técnicas que se adoptan⁵⁵. El presupuesto, ¿debe servir al control, a la economía, a la gestión, a la adopción de decisiones? Cabe todo tipo de respuestas, desde las más armonizadoras, que pretenden hacer del presupuesto el remedio de todos los males que aquejan al sector público (o la causa de todos los males, de no aplicarse los remedios sugeridos), hasta las más parciales, fieles a un campo de estudio y un enfoque bien deli-

⁵⁵Cuestión no novedosa en absoluto, ni en la teoría ni en la práctica presupuestaria, como manifiesta José Luis CHANCHO NEVE en *Política Presupuestaria en los Países del Mercado Común y en España*, Hacienda Pública Española (6-7) 1970, p.341, "Todos estos fines no es posible conseguirlos simultáneamente a un nivel máximo, pues pueden existir, y de hecho existen, ciertas incompatibilidades entre ellos, de forma tal que, al tratar de alcanzar el máximo en uno de ellos, se imposibilita o dificulta la consecución de los otros".

mitados, que se centran en la resolución de algún aspecto del fenómeno, renunciando a tratar de considerarlos todos a la vez.

Cuatro son, al menos, los aspectos que están implicados en el presupuesto y hay que partir de la dificultad de encontrar solución a todos ellos en una sola medida técnica. Pero sí hay que considerarlos todos ellos, cualquiera que sea el camino adoptado, bien sea de dar respuesta global a todos los problemas, bien se trate de mejorar alguno de ellos.

En primer lugar el **control** aparece absolutamente ligado a la idea de presupuesto. Primero en el tiempo, sigue siendo hoy una de las cuestiones capitales a las que se enfrentan los protagonistas del presupuesto en todos los países. Pero su concepto no es unívoco, estando muy condicionado por la cultura organizativa concreta en que se aplica. Con independencia de sus definiciones, dos son los significados del término. En primer lugar el de comprobación, inspección, fiscalización o intervención, en el que predomina la acción inmediata por la que se comprueba la correspondencia entre un comportamiento previsto y el comportamiento real del controlado. Un segundo significado, el de dominio, mando, preponderancia, en el que la idea fundamental es la de poder sobre lo controlado o sobre las personas controladas por parte de quien controla. En el comportamiento real, ambos significados se entremezclan, resaltándose uno u otro según la conveniencia política o técnico-administrativa del momento. Son de destacar las implicaciones metodológicas (desarrollo sobre todo de técnicas contables) y orgánicas (atribución de la función presupuestaria a los órganos encargados del control y situación predominante de éstos) que la idea de control tiene para el presupuesto.

La idea general de **economía** afecta al presupuesto en dos sentidos. En primer lugar, relacionado con el sentido ordinario, doméstico, de economía, por la necesidad de articular el presupuesto y la Administración presupuestaria de modo que ambos contribuyan a la eficacia y eficiencia de la Administración pública, cualidades que tras su simplicidad aparente necesitan ser examinadas una y otra vez. El segundo sentido, el de la economía política, muy de actualidad dada la dimensión creciente del sector público, es el que se refiere al papel del presupuesto en el conjunto del sistema económico, desde una perspectiva macroeconómica. El comportamiento económico en estos dos sentidos se busca a través de modernas técnicas contables (del tipo de la contabilidad analítica y de la contabilidad nacional) y de un diseño orgánico que permita a la vez la *Administración recta y prudente de los bienes* en el sector público, dando a los responsables de éste autonomía para su logro, y unas relaciones funcionales que pongan en conexión la política

económica con la política presupuestaria, manteniendo a ambas como cuestiones distintas pero relacionadas.

La **gestión**, en el sentido del trabajo diario y permanente que logra que las cosas se hagan, es el fin último del presupuesto y el que justifica su existencia. Las ideas anteriores de control y economía son superfluas si no van encaminadas a una buena gestión. La asignación eficiente de los medios y el control de éstos no deben ir en detrimento de la gestión, siendo frecuente la queja por parte de los gestores de que las medidas de presupuestación y de control, cuya necesidad no niegan, no tiene en cuenta las necesidades de la gestión o incluso obstaculizan su labor. Incluso la propia teoría y no sólo la práctica administrativa suele contraponer la idea de gestión y de control, sin reparar en que tal oposición es muestra de una cierta disfuncionalidad organizativa. A esta defensa de la gestión, ocupada en tareas urgentes e inmediatas que no deben ser estorbadas por la elaboración y el control del presupuesto, debe añadirse su visión más amplia como acción a largo plazo, que excede de la labor del gestor concreto de una unidad y que tiene consecuencias sobre el conjunto de la sociedad, para mostrar la necesidad de planificación, presupuestación, control y medidas de economía que excedan ese día a día urgente de la gestión.

Finalmente, el presupuesto como **técnica de adopción de decisiones**, por encima de los otros aspectos reseñados, puede dar cierta coherencia y unidad al conjunto de las cuestiones implicadas en la presupuestación. Hemos visto cómo todos los implicados en la tarea general de administrar son relevantes a la hora de reflexionar sobre el presupuesto en sus diversos momentos. El presupuesto como mecanismo decisorio permite la confluencia de los diversos actores, siendo cuestión primordial la descomposición en los diversos tipos de decisiones en presencia, para hallar el nivel de adopción de decisiones adecuado en cada caso, así como la manera de organizar la información presupuestaria y el nivel de agregación de esa información. Aquí deben contraponerse, desde la perspectiva del sistema político de división de funciones o poderes y desde la perspectiva administrativa de atribución de competencias, la legitimidad y el conocimiento. Se trata de hacer coincidir o de acercar los lugares donde se adoptan las decisiones y aquellos donde se

cuenta con la información pertinente para adoptarlas, salvando la legitimidad democrática y la competencia técnica⁵⁶.

C. presupuesto control parlamentario versus presupuesto instrumento ejecutivo

Un último punto es el que trata de dar respuesta a esta pregunta: ¿en qué medida la modernización técnica debe hacer disminuir el perfil tradicional del presupuesto como instrumento de control del ejecutivo por parte de los parlamentos? O, en otros términos, ¿es enemiga la mejora de los aspectos técnicos del presupuesto de la conservación de sus perfiles característicos como institución parlamentaria de control?

Con frecuencia la respuesta es afirmativa y toda mejora técnica de la Administración, toda modernización en el sentido más al uso, tiende a enfocarse de este modo como un alejamiento del mundo de la política y del derecho. Se tiende a ver en primer lugar que la complejidad de los instrumentos empleados, su tecnificación, implica dejar el campo libre a la Administración, a veces bajo la premisa de que lo complejo es demasiado complicado para dejarlo en manos de los políticos, diletantes en toda materia que no sea el campo electoral y de comunicación con la opinión pública. La tentación es entonces, menos o no tanto para los burócratas profesionales como para el alto funcionario eventual proveniente del campo precisamente de la política, hacer las cosas más complejas (aunque sólo sea superficialmente) para escapar del control de los políticos situados fuera de su dominio administrativo, los parlamentarios en particular. Se llega a algo que hemos calificado anteriormente de burocratización de la política.

Pero no resulta tan clara tal respuesta afirmativa. La tentación tecnocrática de apartar de las manos y de los ojos del público y de sus representantes el presupuesto, institución consustancial y paralela al Estado de raíz representativa, es inconsistente no sólo con la idea de democracia y de participación en los asuntos públicos, sino que abandona el concepto mismo de presupuesto y lo sustituye por una vulgar técnica que trata de escaquear el contenido del presupuesto de la vista de los parlamentarios.

⁵⁶ A este respecto resulta muy pertinente para todo este análisis lo que dice BAENA (2000) p.257 en relación con las políticas públicas: “distinguir en la actividad pública entre un macromanagement que se refiere a la coordinación y el manejo de los subsistemas sociales y está relacionado directamente con el problema de la gobernanza, y un nivel micro de análisis que se refiere a la decisión que constituye una regulación social”.

Frente a esta idea que se relaciona directamente con la política maquiavélica como lucha por mantener el poder, sin plantearse cuestiones de legitimidad, la modernización del presupuesto consiste más bien en proseguir la línea evolutiva de mejora de su proceso de elaboración, negociación y aprobación, ayudando al sector público al logro de sus objetivos. Se moderniza el presupuesto cuando su información, modo de elaboración y procesos de gestión facilitan que las decisiones sean tomadas con acierto por quienes están más legitimados para ello, implicando potencialmente a los propios electores, parte fundamental y no meros espectadores del proceso político. En este sentido toda supuesta mejora del presupuesto que no cuente con sus aspectos parlamentarios y no se dirija, en última instancia, al servicio de la comunidad, es contrario a la idea de modernización y racionalización de la vida política. Y toda medida de mejora que no considere los aspectos administrativos como relevantes es o falaz o ineficaz para producir esa misma mejora⁵⁷.

El control parlamentario del presupuesto es, como se ha visto, en sí mismo un elemento de modernidad en dos aspectos: técnico a secas, como un instrumento que aporta una contemplación conjunta, simultánea y relacionada de toda la actividad pública, de sus fines, de sus medios y de sus costes; técnico-político, al facilitar y dar transparencia a la negociación política, evidenciando el consenso (o el disenso) sobre grandes y pequeñas cuestiones de la vida política.

El control del presupuesto, por el Gobierno y por el Parlamento, cabe verse en un sentido moderno y dinámico distinto de lo que ofrecen los aspectos más rutinarios del control interventor y del tardío del Tribunal de Cuentas. Pero para poder verse en ese sentido favorable es necesaria una reforma sustancial de las instituciones políticas y de su comportamiento, no sólo arreglos de fachada de la Administración financiera del Estado.

La mejora de los aspectos técnicos no se opone a la conservación de sus perfiles característicos como institución parlamentaria de control. Más bien impone la necesidad de progresivo perfeccionamiento del presupuesto en la Administración, en sus relaciones con el legislativo, y en éste, que con frecuencia contempla la Administración y las instituciones como el presupuesto como algo ajeno sobre lo que no tiene responsabilidad. Esta

⁵⁷ BAENA (2000) p. 262 Política pública es “toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas administrativas necesarias para su seguimiento y ejecución”.

responsabilidad política no es delegable ni cabe refugiarse en la falta de pericia o de información.

En conclusión, la técnica presupuestaria no es necesariamente enemiga de los aspectos políticos del presupuesto, ni éstos se oponen a la mejora de los instrumentos que el presupuesto, sobre todo en sede administrativa, utiliza. Si no se moderniza en un sentido real el presupuesto, las razones deben verse en la falta de interés de algunos políticos por someterse al escrutinio de los parlamentos y de la opinión pública, más que a una oposición conceptual entre la técnica presupuestaria y el presupuesto como institución parlamentaria. Tampoco ayuda la dejadez de los parlamentarios hacia los aspectos administrativos del presupuesto o la posibilidad de simultáneamente reclamar y rechazar el control efectivo sobre el presupuesto.

***CAPÍTULO III LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA COMO SUJETO
POLÍTICO***

Resumen

Para llegar a tomar la Administración presupuestaria no sólo como un objeto de análisis sino como un auténtico sujeto político, capaz de tener una entidad, una dinámica y un protagonismo propio en el juego político que se da en el seno de la Administración pública, partimos de un examen organizativo de ésta última. En el capítulo anterior se veía la importancia del presupuesto en la política general, en éste se ve a la Administración presupuestaria como un sujeto, con una cierta personificación y dinámica propia en su contexto más inmediato.

Así vemos como elementos que necesitan ser estudiados su entramado organizativo (estructura, unidades y funciones), los medios utilizados (competencias, medios técnicos y capacidades) y los recursos humanos que, esencialmente, la componen. Todo ello constituye la caja negra del presupuesto, la que transforma los ingresos y gastos públicos en un documento que soporta el conjunto de la acción de las diversas administraciones públicas, una vez que es aprobado por las Cortes Generales.

En primer lugar situamos esa caja negra en el conjunto del ejecutivo estatal, cerca de su punto más relevante, el Gobierno, pero alejada de lo que los ciudadanos perciben como Administración, pues ni recauda, ni regula, ni produce bienes y servicios ni, sobre todo, se relaciona directamente con los ciudadanos. Se dedica a elaborar los presupuestos y de ahí a programar la actuación y las inversiones públicas, a definir la política de financiación de las restantes administraciones y a establecer pautas (o decisiones muy precisas) para el número y las retribuciones del conjunto de los funcionarios. Tal diversidad de objetivos plantea problemas de diseño orgánico y de posible colisión entre tan gran número de objetivos a veces contradictorios. De ahí que además de ser un mecanismo de coordinación del conjunto, tenga problemas internos de coordinación de sus diversos órganos. A los objetivos que podríamos denominar *de la organización* hay que añadir los fines contradictorios que los distintos ministerios manifiestan en el presupuesto y los objetivos menos formales que muestra la organización presupuestaria relacionados con su posición de poder en el seno de la Administración General del Estado. Todo ello se manifiesta en una gran dinámica tanto en su estructura como en los fines que se le asignan formalmente.

Los medios de la organización presupuestaria que se consideran marcan los límites reales de la organización presupuestaria, más reducidos y más amplios a la vez que los señalados por las normas. Estos medios son básicamente su conocimiento o capacidad de

manejar la información y los instrumentos informáticos, y el poder de decidir cuáles son las premisas a utilizar en la nunca acabada discusión presupuestaria. Sobre todos ellos gravita el poder como capacidad y como posibilidad de usar esa capacidad en su labor de apoyo a la toma de decisiones.

Los recursos humanos son el último y más importante elemento a considerar en esta organización, por ser a la vez medio y protagonista de la misma. Consideramos los recursos humanos en su doble dimensión de personas con capacidades y personas con intereses propios y no identificables con los de la organización. En el caso de la organización presupuestaria creemos además haber identificado unas culturas organizativas propias, que se cruzan además con las culturas corporativas de la Administración pública española.

Al trazar los límites del objeto de la Administración presupuestaria, oscilamos entre lo que se puede denominar muy estrictamente, es decir, la Dirección general de Presupuestos, y lo que se extiende a todos los órganos y elementos que intervienen fundamentalmente en la decisión presupuestaria. Ya utilizando un criterio estricto nos encontramos con que la Administración Presupuestaria Central llega mucho más allá de la DGP y del Ministerio de Hacienda, abarcando órganos de Economía y de Hacienda, de la Presidencia y de los diversos departamentos ministeriales. Con un criterio menos estricto y ampliando los límites, acudimos al concepto de entorno inmediato, al que hay que referirse para conocer las influencias externas que tiene el presupuesto y su organización.

Finalmente, del examen de la organización presupuestaria, un subconjunto muy parcial y reducido de la Administración, se deduce un conocimiento que afecta a ese conjunto más amplio y a los diversos colectivos personales que lo integran. Ello nos sirve para comprobar y esbozar hipótesis generales sobre el funcionamiento de las administraciones públicas, en su vertiente de Administración general, de Administración económica, de Hacienda pública, o simplemente de Administración pública. También el análisis de los órganos presupuestarios nos da idea de los diferentes tipos de órganos y de las relaciones entre ellos, así como del distinto carácter de los órganos tradicionales y de los órganos ad hoc. El fenómeno corporativo se analiza aquí en una perspectiva muy concreta, más allá de señalar el número de los componentes de un cuerpo y su extensión por una

zona de la Administración pública, valorando el papel ejercido sobre la configuración orgánica y el reparto de competencias y funciones⁵⁸.

1. UN ASPECTO DESCUIDADO: LA CAJA NEGRA O ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA

A. Descripción del entramado organizativo

Una primera aproximación a la organización presupuestaria proviene del análisis de la estructura y funciones generales de una organización como es la Administración pública. Los patrones de autoridad y los sistemas de comunicación colocan la Administración presupuestaria en un lugar relevante de la organización, alejado en todo caso del nivel operativo y más próximo a los niveles coordinador y estratégico. Se puede situar así no muy lejos de la jefatura del gobierno y de los puestos clave en el máximo nivel gubernamental. Esto ocurre tanto en el modelo norteamericano en el que depende directamente del Presidente y se inserta en su oficina de apoyo directo, como en el modelo europeo en el que la inserción en el ministerio de finanzas va acompañada de una especial relevancia de este ministerio sobre los demás⁵⁹.

No participa en la línea del proceso de obtención de recursos ni en la del proceso de producción de bienes y servicios, por lo cual no se relaciona directamente con el exterior de la organización, en particular con los ciudadanos (dicho esto con ciertos matices como se verá en el apartado dedicado a los límites de la organización). De ahí que ni los estudios de la Hacienda pública, como fuente principal de los recursos del Estado y como sujeto de la relación jurídico-tributaria⁶⁰, ni los estudios de la Administración pública como prestadora de bienes y servicios a los ciudadanos tengan a la Administración presupuestaria como objeto de análisis.

⁵⁸ BAENA (2000) p. 242 “ la estructura burocrática ... es ... la que suele influir sobre el diseño de la organización y no a la inversa.”

⁵⁹ Para KAST y ROSENZWEIG (Administración en las Organizaciones, McGraw Hill, México 1979), la presupuestación se inserta en el subsistema gerencial, aquel que marca los objetivos, la planificación, la organización y el control de las actividades

⁶⁰ Una excepción es el artículo de Fernando VICENTE-ARCHE DOMINGO Hacienda Pública y Administración Pública, en HPE nº 26, Madrid 1974, que destaca el aspecto organizativo de la Hacienda Pública basándose en la teoría institucionalista de Santi Romano.

Más bien, el proceso en el que participan quienes elaboran el presupuesto es el de la adopción de decisiones, para muchos el núcleo de la organización, especialmente para quienes contemplan ésta como un sistema de actividades básicamente constituido por una red de adopción de decisiones⁶¹. Lo que sí resulta evidente es que las decisiones sobre los recursos y su empleo exceden de la política concreta sobre unos y otros, colocándose en el centro de la *caja negra* que para muchos continúa siendo la Administración. Este carácter de centro o parte más oculta de la caja negra, alejada por tanto del entorno o ambiente social dificulta la observación de las reacciones de la Administración presupuestaria ante los cambios en su entorno, que son siempre indirectas.

Por tanto conceptos como la mayor diferenciación o integración respecto a las variables del contexto pierden casi por completo su significado habitual. La diferenciación no se produce tanto por cambios en el entorno social, sino que el estado de segmentación en subsistemas o unidades menores o por el contrario la integración entre ellos mediante unidades de coordinación o procesos creados con tal finalidad, variables en cada momento, se producen en relación con los requisitos del resto de la Administración y muy señaladamente por la variable del poder y su modo de legitimación en el sistema político⁶².

Como objetivo principal hay que citar la elaboración del documento presupuestario que el ejecutivo presenta a la aprobación por parte del legislativo⁶³. De ahí una serie de objetivos (¿secundarios?) tales como la programación de las inversiones públicas, la financiación de las haciendas descentralizadas o la política de retribuciones del personal. La distinción de diferentes objetivos ligados a la elaboración de presupuestos es útil para considerar el diseño orgánico de este sector de la Administración. Objetivos principal y secundarios están en cada momento más o menos alejados entre sí, dependiendo de las condiciones y complejidad concreta en que se decide situar a la organización presupuestaria, no de un alejamiento sustancial entre ellos, que no existe en ningún momento.

⁶¹ Definición a mi entender excesiva y unidimensional, pero expresiva del interés que este tipo de actividades tiene para el conjunto de la organización.

⁶² Se trata de definir en este caso su contexto externo pertinente, bastante alejado en este caso del contexto "social" y en parte del contexto político.

⁶³ Para Al KLIMAN, A successful budget process, en Public Budgeting and Finance, Summer 1990, son cinco los criterios para definir un buen proceso presupuestario: se hace, a tiempo, refleja las políticas de los máximos decisores de la organización, está precisamente elaborado y contiene datos que respaldan su defensa.

Esta distinción de los objetivos que puede tener la organización presupuestaria es relevante a la hora de describir y considerar la evolución que puede tener y su aparente o real pérdida o adquisición de funciones y dispersión de tareas, pero una determinada distribución efectiva de éstas lleva en un momento dado a reconsiderar la relación entre los objetivos. Sobre esto hay que resaltar que el compartir clara y formalizadamente un objetivo común facilita la adaptación mutua, la coordinación voluntaria, puede hacer innecesarios los controles más formalizados, influyendo así el funcionamiento de la organización. Por el contrario, la falta de claridad respecto a los objetivos obliga a la creación de mecanismos de coordinación, que hacen más compleja de lo necesario la organización, y a que distintas partes de ésta que comparten el objetivo principal operen en sentido contrario sin justificación para ello⁶⁴.

Otro tanto se podría decir respecto a la organización en su totalidad (la AGE en nuestro caso) considerando la diversidad de objetivos entre la organización como un todo y los objetivos de los subgrupos y suborganizaciones en ella comprendidos. En este caso quien suele representar el objetivo global es el jefe del ejecutivo o del departamento de finanzas, según los casos, mientras que los objetivos parciales son representados por cada uno de los departamentos de obtención y producción de recursos.

Pero desde una perspectiva menos formal podríamos enumerar otra serie de objetivos y actuaciones de una organización respecto a las demás: tratar de influir en el sistema político general de la organización, tratar de condicionar el comportamiento de otras organizaciones, tratar de poner en cuestión la supervivencia de otras organizaciones; todo ello tendente a lograr los máximos beneficios para la organización considerada (en eventual rivalidad con otras organizaciones y colectivos humanos). Con ello tratamos de decir que los objetivos y la estructura de la organización no tienen por qué obedecer a unos criterios de máximo beneficio para todos, o de racionalidad general o abstracta, sino precisamente de beneficio parcial o particular a costa de pérdidas de otros o del conjunto.

⁶⁴En este sentido una mayor dotación de medios y una estructura organizativa mayor y más compleja, con aparente mayor especialización y diversificación de funciones, no tiene por qué producir un output de mejor calidad. Parte del papel de dirección es precisamente definir el papel de la oficina del presupuesto para el ejecutivo, para el legislativo y para el resto del sistema político; definir la estructura organizativa que mejor apoyaría tal papel; encontrar y desarrollar el personal necesario para la organización y adoptar un estilo de dirección y una estrategia para conseguir el máximo partido del personal y de la estructura (Jon YUNKER, *Managing a budget office*, Public Budgeting and Finance, Summer 1990).

Una cuestión de primera importancia y de máxima dificultad es la dinámica de la organización, expresada en los cambios orgánicos o de estructura. Las organizaciones cambian a lo largo del tiempo y su estructura aparente también, o mejor, ciertas características cambian mientras otras permanecen igual⁶⁵. Ya nos hemos referido a la estructura legal como deseo de organización y como reflejo de la realidad. También la estructura condiciona el resultado que se puede obtener.

En primer lugar las normas sobre la organización sólo describen parcialmente la organización, pero en todo caso nos informan sobre ella. Las normas aportan datos sobre la organización deseada o la imagen que de ella se quiere mostrar; diseñan en ocasiones la organización futura, si además de las normas se dan otras condiciones (sobre todo en cuanto a los medios asignados y a las personas llamadas a ocupar los puestos clave); finalmente orientan sobre otro tipo de fuentes de información alternativas.

En segundo término la estructura y funciones que muestra la estructura legal operan como condicionantes primordiales del posible producto, del presupuesto buscado; al diseñar la organización se es consciente de que no es posible un presupuesto eficaz sin una organización que lo permita⁶⁶.

⁶⁵ Marshall W. MEYER (Change in Public Bureaucracies, Cambridge University Press, 1979) se refiere con una perspectiva comparada al proceso de cambio en los departamentos de finanzas, las oficinas de contabilidad y control, los departamentos de administración y las funciones de contabilidad y auditoría. Partiendo de una teoría weberiana o de modelo de sistema cerrado, cambia de perspectiva al avanzar la investigación adoptando una teoría contingente sobre el cambio.

⁶⁶ MEYER (obra cit, p.8) contempla tres formas organizativas básicas:

- a) Oficina de Intervención: es la más vieja forma, fruto de la depresión de los años 30 en los Estados Unidos. Tiene funciones de regulación el gasto y las funciones clásicas de intervención. El control que realiza es sobre todo contable, poco relacionado con la política. Sus características en cuanto al cambio son el escaso campo de visión y el poco cambio que experimenta.
- b) Departamento de Finanzas: complica su organización. La intervención existe, pero es sólo una parte entre muchas funciones más modernas y complicadas (tesorería, deuda, patrimonio...). Tiene una estrecha relación con la política, sobre todo cuando se encarga del presupuesto. Hace menos distinción entre aspectos financieros y no financieros, debido al nuevo planteamiento presupuestario (PPBS, ZBB, ...) que pone en relación gastos y productos obtenidos. Se tiende a una menor distinción entre lo que es financiero y el resto de la actividad administrativa.
- c) Departamento de Administración: muy reciente, completa la subordinación de la oficina de intervención a otras actividades, entre otras la de proceso de datos. Creciente integración en la

En cuanto a la estructura habrían de considerarse cuestiones tales como el tamaño de la organización, las divisiones existentes en cada momento, el número de subunidades dentro de cada división, el nivel de supervisión, la amplitud de control, el grado de formalización, las responsabilidades o funciones asignadas y ejercidas, los competidores, las otras unidades que tienen responsabilidad parcial o total en funciones relacionadas con el presupuesto (contabilidad, auditoría, preparación de presupuestos, inversiones, etc.)

Por último, se deduce de lo expuesto (fundamentalmente de la mayor estabilidad posible de características no estructurales que de las estructurales) la necesidad de acudir en todo caso a otros elementos de mayor permanencia que la estructura legal: los medios y los hombres.

B. Medios utilizados

El examen de los medios utilizados nos debería permitir contrastar la idea de organización que nos transmite su estructura formal, así como tener una primera aproximación a lo que realmente puede hacer la organización. Los medios operan como límite o restricción para la organización al permitirle realizar o no ciertas tareas, y como parte de ella misma⁶⁷. En los últimos tiempos con mayor intensidad, los medios empleados tienden a considerarse un factor esencial en la descripción de cualquier organización. Sin ir más lejos, en España se ha estado produciendo un fenómeno de identificación de la modernización administrativa (no nos referimos ahora a la administración presupuestaria en particular) con el desembolso de grandes sumas de dinero en la adquisición de bienes y servicios informáticos, sin que eso sea más que un aspecto secundario y, ésta vez sí, meramente instrumental de una modernización que, de existir, debería tener que ver más con el cambio cultural y de procedimientos.

Tanto en la presupuestación como en la administración en general como en políticas públicas concretas (educación, sanidad o infraestructuras, por poner ejemplos relevan-

administración general y se hace del directivo de esta unidad un segundo jefe de Gobierno. Sus funciones son crecientes y en expansión.

⁶⁷Llegándose al extremo de confundir la organización con sus medios en ciertos casos: empresas de ferrocarriles, hospitales, ejércitos, sistemas de enseñanza, etc.

tes) se confunde a veces el disponer de muchos medios, el gastar mucho o más, con el disponer de unos buenos servicios o comunicaciones o mejora en la actuación pública.

Pero conviene dar a cada aspecto de la organización la importancia que le corresponde, no confundiendo medios exclusivamente materiales con su uso, o con lo que se suele denominar el *know how* o dominio de tales medios. Los medios informáticos no son los únicos medios con los que cuenta una organización moderna, y no son nada sin otros medios más relacionados con el reparto de responsabilidades a lo largo de la organización más ampliamente considerada. No obstante estas prevenciones, la informatización y la introducción de nuevas técnicas de presupuestar, que requieren expertos y trabajo de innovación han operado como fuerzas hacia el cambio, a través de la diversificación que introducen en el trabajo y de la selección o sesgo en la selección que introducen en el personal.

Aun así, se ha exagerado la importancia del elemento tecnológico por sí mismo en las decisiones que afectan al presupuesto. Más que de imperativo tecnológico se debería mostrar cómo la tecnología opera como pretexto de ciertas decisiones administrativas⁶⁸, por ejemplo como medio de operar una tendencia a la centralización deseada política o administrativamente.

No todos los medios son clave para conocer una organización ni todos tienen una manifestación, una presencia física. De entre ellos algunos deben ser tratados: poder (como medio de producir comportamientos en otros), técnica (especialmente la capacidad de tratar la información y de servirse de ella y no simplemente acumularla o producirla), ayudas al cálculo (provenientes de decisiones sobre el tipo de información manejada y sobre el diseño de la organización) y capacidad de obtener información de otros (probablemente una manifestación del poder mencionado en primer lugar). Pero no todos los medios son analizados de la misma manera ni como tales medios. En concreto el diseño de la organización y de la información son tratados en otros apartados, así como el factor humano, por requerir un tratamiento más específico o más disperso a lo largo de todo el análisis, por una mayor transversalidad.

El poder debe considerarse en relación, de nuevo, con la normatividad y la regulación que rodean todo el comportamiento de las administraciones públicas y del proceso

⁶⁸MEYER (obra cit.p.5) "La mayor parte de las decisiones provienen de juicios administrativos o políticos más bien que de imperativos tecnológicos"

presupuestario. El sistema político deja las decisiones superiores, plasmadas en normas superiores, a los órganos del máximo nivel político, pero las normas son elaboradas y producidas por órganos sin tanto nivel, que manifiestan así su poder efectivo. Existe así, legitimada legalmente, la posibilidad de que la organización presupuestaria regule las conductas de otras organizaciones. Así, por ejemplo la unidad encargada de elaborar el presupuesto o parcelas concretas de él ejerce un poder sobre los departamentos de gasto, los centros presupuestarios de cada departamento sobre el resto de los centros, la oficina de intervención y contabilidad sobre todos ellos, la unidad de informática sobre numerosas decisiones que exceden de la mera técnica de tratamiento de la información. Esto plantea la cuestión de si se puede hablar de poder en sentido estricto o de meros medios instrumentales puramente técnicos, cada cual dentro de su competencia formalmente limitada.

Nos hemos referido a la necesidad de medios técnicos por parte de las organizaciones, a cómo operan como límites al desarrollo de la organización. De ahí que la elección de medios técnicos o la misma decisión de su uso se convierten en decisiones sumamente políticas, a pesar de su carácter operativo. También la configuración específica de los medios técnicos, por ejemplo la opción por uno u otro sistema de organización de una red de información, lo que implica compartir o no la información y en qué grado, se convierte en una elección tanto técnica como política.

Las ayudas al cálculo⁶⁹ aluden a la frontera entre la información manejable y la información necesaria para adoptar racionalmente las decisiones. Como ayudas al cálculo, además de las consideradas por Wildavsky, podríamos considerar la simplificación de la información utilizada y de la que se remite al Parlamento, la opción por un presupuesto a la vez tradicional y por programas, la negociación a nivel departamental y no funcional. Como obstáculos al cálculo sus contrarios: la información excesiva que impide considerar todos los problemas, suministrar información no relevante que oscurece la negociación o impide a una parte actuar como negociador, insistencia en discutir por programas paquetes de gasto que no han sido elaborados con tal lógica, etc. Tanto las ayudas al cálculo

⁶⁹Concepto muy amplio utilizado por WILDAVSKY (obra cit.) para combatir la complejidad y el cálculo impuestos por el entorno en el conocimiento de los participantes en el proceso presupuestario. Como ayudas principales al cálculo cita Wildavsky la experiencia, la simplificación o retirada a los gastos más simples y la satisfacción, no maximización, en las elecciones presupuestarias.

como sus obstáculos pueden considerarse a la inversa, convirtiéndose entonces en una ayuda al poder que una parte negociadora tiene sobre las demás. Todas estas cuestiones están presentes en las normas de elaboración y control del presupuesto o, con mayor relevancia, en los procedimientos internos reales de la APC (por tanto dentro o fuera de las órdenes ministeriales y resoluciones de elaboración del presupuesto o de control).

C. El instrumento central: el factor humano

El elemento humano es a la vez un medio del que se sirve la organización (recursos humanos) y un agente protagonista que decide y organiza el resto de los medios y la propia configuración de la organización.

Sólo ciertas características del elemento humano pueden ser conocidas con precisión, con alguna dureza en la información que se aporta acerca del mismo. Muchas otras, las más relevantes, son apreciaciones, interpretaciones, supuestos, están sometidas a cierta duda sobre su consistencia. Esto ocurre sobre todo en lo que se refiere a la burocracia y los altos funcionarios, sobre los cuales los datos duros son muy poco expresivos de su significado y de su papel en la organización.

No obstante, la mera descripción de qué colectivos intervienen en el proceso presupuestario y a qué niveles político-administrativos es bastante orientativa sobre la dirección que ha tomado nuestro presupuesto, en particular sobre los fines que es capaz de alcanzar. Igualmente, la decisión política sobre la utilización de unos u otros colectivos, aunque no adoptada *ex novo* o en el vacío, precisa el carácter que se ha querido dar al presupuesto. Desafortunadamente no tenemos la contraparte en el poder legislativo, pues los datos que conocemos se refieren sólo a los aspectos administrativos, no a las características que reúnen los parlamentarios que entran en contacto con el presupuesto.

Un dato central en toda organización es que en la estructura real distinguimos entre puestos dotados de autoridad formal y puestos con autoridad derivada del conocimiento. En esta distinción es fundamental no sólo la diferenciación y especialización de actividades por la que se opte, sino la capacidad personal de los miembros de la organización y su reparto a lo largo de ella, más aún cuando los funcionarios se agrupan por cuerpos y no por tipos de puestos.

Los puntos a tratar se refieren al tipo de formación de los miembros de la organización, su trayectoria y perfil profesional, sus aptitudes. Estos datos son importantes para valorar la adaptabilidad de las capacidades a las innovaciones presupuestarias y organiza-

tivas, la necesidad de distintas, nuevas, capacidades y, en definitiva, el tema ya mencionado de los medios como condición o límite para la organización y las decisiones políticas para la utilización de nuevos medios.

Los intereses tienen una cierta relación con las capacidades, por cuanto los hombres tienden a agruparse con frecuencia en razón de una comunidad de aptitudes o de ocupaciones, pero acaban compartiendo una serie de intereses. En concreto la primera cuestión es si existe un cierto profesionalismo presupuestario, cuestión diferente tanto de la agrupación en cuerpos como de la existencia de una cierta serie de puestos con tal carácter⁷⁰.

Más relacionada con el mundo de los valores que con las capacidades de los individuos es la cuestión de la cultura organizativa de los miembros de la Administración presupuestaria, muy relacionada con esos intereses y con el posible cambio en las organizaciones⁷¹. Podríamos hablar de una cultura presupuestaria que excede de los límites de la propia organización, al extender ciertas ideas sobre cómo tiene que funcionar la Administración más allá de los límites que podamos establecer (extensión que llega no sólo a la Administración, sino a la política o a la sociedad en general). Entre los mecanismos que utiliza que intervienen en la extensión de tal cultura, resaltaré un peculiar proceso próximo a la cooptación que consiste en la creación, en el exterior de la organización, de unidades que aparentemente comparten las decisiones y que hacen disminuir más la autonomía organizativa de la parte exterior que de la propia organización presupuestaria (oficinas presupuestarias departamentales).

Otras cuestiones muy relacionadas con este aspecto de los intereses de los miembros de la organización son las que se refieren a la estructura informal de la autoridad, las redes informales y personales de comunicación, el sistema impersonal de definir formal-

⁷⁰Herbert G. PERSIL (The Profession of Budgeting, Public Budgeting and Finance, Summer 1990) parte de la base académica de los funcionarios del presupuesto para descartar el uso del término profesión, dado que los presupuestadores provienen de una gran diversidad de campos académicos. En cambio encuentra el nexo común en las tradiciones, costumbres, hábitos y, sobre todo, los intereses y temas comunes, dentro de una orientación neutral y profesional y no política.

⁷¹A este respecto MEYER (obra cit.p.4) "Los funcionarios de finanzas tienden a no anticipar demasiado el cambio en sus organizaciones. Su orientación es hacia la contabilidad, y contemplan innovaciones tales como el proceso de datos y las técnicas presupuestarias sofisticadas como nuevos medios de lograr viejos fines", PERSIL (obra cit.) contempla en cambio unos ciertos cambios referidos a los directores del presupuesto en los Estados Unidos, a los que describe como contables al principio, economistas en los años 60 y negociadores políticos en la actualidad.

mente las tareas, y el sistema de lealtad personal de los miembros de la organización (o interiorización de los fines organizativos).

Más conectada con un tema de interés central, es la interacción entre políticos y funcionarios, que representan distintos intereses⁷² y las manifestaciones en el campo presupuestario del fenómeno corporativo (en nuestro continente y más concretamente en nuestro país la organización en cuerpos sigue siendo de la máxima importancia). Esta cuestión, que unos y otros presentan a menudo como conflicto entre las lealtades personales o de grupo y las lealtades organizativas, merece un tratamiento separado. A este respecto Niskanen⁷³ modifica tal planteamiento en un sentido que podríamos denominar liberal, de competición o competencia, próximo al de Wildavsky, conciliando los intereses personales de los burócratas con la eficiencia de la burocracia, al destacar la tendencia de la burocracia a maximizar el presupuesto de la agencia respectiva, si bien esta conciliación se produce sólo a un determinado nivel de identificación organizativa y no respecto al conjunto de ella. No obstante, cuesta creer que nuestro sistema de cuerpos y la competencia entre ellos produzca tal beneficio derivado de la competencia.

2. LOS LÍMITES DEL OBJETO

A. La Administración presupuestaria estricta

En sentido muy estricto, por Administración presupuestaria podríamos entender exclusivamente aquellos órganos de una Administración pública (Federación, Estados, entes territoriales) que materialmente confeccionan su presupuesto. Con una definición tan estricta ni siquiera el BOB (Bureau of the Budget) o el OMB (Office of Management and Budget) norteamericanos o la DGP (Dirección general de Presupuestos) española serían órganos estrictamente presupuestarios, o al menos no sólo presupuestarios.

⁷²BUCHANAN, en Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA, La Administración Pública: enfoques y ramas, HPE nº 86, Madrid 1984, p.82, señala tres valores que guían la actuación de las organizaciones públicas, que pueden corresponder a otros tantos grupos humanos dentro de ellas: racionalidad administrativa, moralidad democrática y supervivencia política; valores que son conflictivos entre sí.

⁷³William A. NISKANEN, La peculiar economía de la burocracia, HPE nº 52, 1978

Por otra parte numerosas materias del presupuesto quedan fuera de la competencia de estos órganos, y sin la intervención de otros órganos el presupuesto no podría ser realizado. No existe pues una correspondencia exacta entre presupuesto y órganos presupuestarios, ni probablemente ha existido nunca.

Se trata en este punto de delimitar qué se entiende por *Administración Presupuestaria Central* en el contexto de las administraciones públicas. En primer lugar habría que decir que es aquella parte de la Administración central que se ocupa de las tareas que conciernen a la previsión, la ejecución y el control de los ingresos y los gastos públicos, para a continuación observar que no hay parte alguna de la Administración, central o no, que escape de relacionarse directamente con tales tareas. Dado que el funcionamiento de toda organización consiste en la aplicación de unos recursos a unas actividades, todos sus componentes están involucrados en la obtención de tales recursos, en su utilización o en el control de los mismos. Y no sólo los componentes de la Administración propiamente dicha, sino los actores externos a la propia Administración, como son las cámaras deliberantes, los políticos elegidos y los propios ciudadanos, tienen relación constante con tareas que de un modo u otro podemos denominar presupuestarias.

Pero es evidente que, por esta vía, más que delimitar el objeto de estudio lo estamos convirtiendo en el estudio de la totalidad de la Administración pública y de sus relaciones con los gobernantes y los ciudadanos, y no es ésta la intención de este trabajo. Sí es en cambio uno de los fines del mismo poner de manifiesto que la presupuestación es un fenómeno mucho más amplio que la política económica y que la Administración financiera.

Por otro camino, se puede tratar de insertar la Administración presupuestaria en la Administración de la Hacienda pública, junto y como cuestiones separadas a la “*contabilidad, intervención, Administración de compras y suministros, Administración tributaria y Administración del Tesoro... la política fiscal y el papel de la Administración financiera respecto a la estabilización económica*”⁷⁴. Campo que coincide sustancialmente con el del departamento de Hacienda en los diversos países. Desde este punto de vista es el órgano concreto encargado de la presupuestación, dentro del departamento de Hacienda el que habría que estudiar.

⁷⁴NIGRO Y NIGRO, *Administración Pública Moderna*, Colección Estudios Administrativos, INAP, Madrid 1981, p.445

Desde nuestro punto de vista, el punto principal de atención es el del mecanismo general de coordinación de la actuación administrativa, en cuanto ésta supone siempre el empleo de recursos de todo tipo con una traducción monetaria. En cuanto mecanismo de coordinación general es algo que se relaciona directamente con la cúspide del poder político que, en los sistemas democráticos, hay que situar en las cámaras que aprueban y controlan formalmente el presupuesto del Estado. En cuanto que se refiere a la actuación de la Administración pública está en relación con la parte del poder ejecutivo que dirige y coordina la misma y propone al legislativo la adopción de un presupuesto. En cuanto, y éste es también a primera vista el interés principal de los ciudadanos, tiene implicaciones sobre los ingresos y gastos públicos, es tarea principal del departamento de Hacienda. Pero sobre todo, en lo que tiene de mecanismo complejo para la adopción de decisiones que afectan al funcionamiento de cada uno de los componentes de la Administración, es el conjunto de actores, de relaciones entre ellos y de tendencias contradictorias y en lucha, que se dan en el mismo seno de la Administración y de las personas que la componen, excediendo por tanto por abajo al gobierno, a las cámaras y al departamento de Hacienda. Este es el principal aspecto que creemos que merece la pena destacarse, el de mecanismo general de coordinación.

El interés político de la materia presupuestaria viene señalado por varios factores de gran importancia. En primer lugar y de ahí el origen mismo de la institución, porque en el presupuesto y en sede parlamentaria se dan los principales pasos hacia el control de los gobernantes por los gobernados, dado que son éstos los que, al aportar los recursos financieros, piden a través de sus representantes limitar el crecimiento de los impuestos a través del control de los gastos públicos. Este primer factor es fundamental y se refiere en primer lugar, simplemente a la cuantía global de los gastos, derivando posteriormente a otra serie de controles que se traducen en los principios presupuestarios clásicos (políticos, económicos y contables). Este hecho lleva a que sea el Tesoro o departamento de Hacienda el que ocupe el protagonismo en la materia, dado que es esta parte de la Administración la única que tiene el manejo y el conocimiento simultáneo de las dos corrientes, ingresos y gastos, que son consustanciales al presupuesto.

En segundo lugar, el documento presupuestario presenta, con globalidad y especificidad a la vez, una imagen certera de la actividad y de las políticas públicas que desarrolla el conjunto de las administraciones públicas que existen en un determinado país. A través del examen de un presupuesto, de su ejecución y de la evolución y diferencia de unos presupuestos respecto a otros, es posible analizar y enjuiciar las características de un

determinado Estado y gobierno. De ahí que la discusión presupuestaria sea el principal debate que se produce entre las distintas opciones políticas y que los objetivos de un gobierno o de un jefe del ejecutivo se plasmen en este documento. Todo tipo de proyectos gubernativos y de leyes que requieran la intervención de la Administración (que son la práctica totalidad) son viables en cuanto tengan reflejo en un presupuesto o en sus modificaciones⁷⁵. Por esto la tendencia de la cúspide del poder ejecutivo a tener un control directo del proceso de elaboración presupuestaria, aunque por razones históricas no en todos se da la dependencia directa del Presidente que se da en los Estados Unidos.

En tercer lugar, el presupuesto es un documento que elabora y controla la Administración para sí misma. Es un documento extenso y complejo en el que se utilizan un conjunto de técnicas y de recursos no fácilmente comprensibles. Se dan en este proceso decisorio relaciones de todo tipo entre grupos de burócratas, entre gestores y presupuestadores, entre funcionarios y políticos que no sólo se traducen en modificar en un sentido u otro las cifras presupuestarias, sino incluso la forma misma de la Administración.

Las tres razones marcan el interés de este estudio y también la delimitación del mismo con énfasis en su faceta administrativa. Por *Administración Presupuestaria Central* entendemos el mecanismo de coordinación de la actuación global de la Administración pública, compuesto básicamente por los órganos administrativos que intervienen en la presupuestación y las personas que forman parte de ellos.

Del mismo modo que no se da esa correspondencia entre elaboración presupuestaria y órganos, tampoco son idénticas las situaciones en los distintos países ni en un mismo país a lo largo del tiempo. De ahí que en Estados Unidos sean frecuentes los estudios organizativos de corte transversal o comparativos de organizaciones presupuestarias en un momento dado, así como los estudios de evolución cronológica de esas organizaciones. Pero tales estudios requieren, en el primer caso, un conocimiento previo de tales organizaciones que permitan su comparación, así como una variedad de organizaciones distintas de un mismo tipo⁷⁶. En el segundo es necesario comenzar por algún análisis parcial de las variables estructurales de una organización en algún momento dado⁷⁷.

⁷⁵ Con las precisiones que habría que hacer respecto a políticas públicas idealistas, simbólicas, nominalistas, o cínicas, BAENA (2000) P. 266

⁷⁶ Así estudios que comparan formas de presupuestar u organizaciones presupuestarias en distintos entes territoriales (Ernesto CARRILLO, Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España, IEF, Madrid 1991) o en distintas universidades (Frederick S. HILLS y

En nuestro caso esto no es posible por razones obvias de falta de estudios previos y de un conocimiento suficiente, desde esta perspectiva, de la organización presupuestaria de la Administración del Estado español.

Sí aparecen claras, en cambio, las dos circunstancias referidas al principio de este apartado: el presupuesto, hoy y en el pasado, lo elaboran otros órganos además de los mencionados anteriormente (BOB, OMB, DGP) y éstos extienden sus funciones mucho más allá de la mera elaboración material del presupuesto. Sin embargo ahí casi terminan las semejanzas entre la organización norteamericana y la española al máximo nivel estatal. El estudio comparativo no resulta fácil ni parece apropiado realizarlo antes que estudios parciales, como éste, sobre la situación española. La mera transposición de la situación norteamericana al caso español falsea más que aclara la realidad de nuestro presupuesto y de nuestra Administración, como ocurre al establecer simplemente que el presupuesto español sigue pautas incrementalistas, lo que además de no ajustarse exactamente a la realidad dice poco acerca del funcionamiento de la Administración española.

Más allá de la elaboración material del presupuesto de cada período (año generalmente) deben considerarse la decisión sobre cómo se elabora el presupuesto, quiénes intervienen y en qué momentos. Este tipo de decisiones están normalmente por encima de los órganos de elaboración, en la cúspide del ejecutivo (en el caso norteamericano) o en el responsable financiero dentro del Gobierno (como ocurre en España). La normativa, las instrucciones de elaboración llevan a ampliar el ámbito de la Administración presupuestaria hasta el jefe del ejecutivo y a los órganos asesores con que éste cuenta para adoptar las decisiones, comprendida la de la opción por un sistema presupuestario y una determinada configuración estructural de la organización.

Finalmente están las decisiones sobre lo que se incluye en el presupuesto y lo que se omite, su modo de estar reflejado en éste y los objetivos que se espera alcanzar con unos medios dados. Intervienen aquí una gran cantidad de agentes a considerar, además de los que elaboran el proyecto de ley de presupuestos, cada uno de los cuales tiene una organización propia y unos objetivos distintos que cumplir, no siempre confluyentes en

Thomas A. MAHONEY, *University Budgets and Organizational Decision Making*, *Administrative Science Quarterly*, September 1978, volume 23; Jeffrey PFEFFER y William L. MOORE, *Power in University Budgeting: A Replication and Extension*).

⁷⁷ Así el estudio de MEYER citado

un objetivo común. Hablamos aquí de los gestores de políticas públicas que solicitan medios para lograr sus objetivos (sean de recursos a obtener o de productos que ofrecer), de los responsables de grandes unidades administrativas, de los órganos colegiados asesores o decisores sobre el gasto público o la economía en general, del Gobierno y del Parlamento al ejercer sus competencias en materia presupuestaria. Conforme nos alejamos del centro operativo de la elaboración presupuestaria, va siendo necesario cuestionarse, en cada caso, la inclusión o no de otro elemento en la organización presupuestaria. Sea cual sea la respuesta, que nos va llevando hacia los límites de la organización, es necesario preguntarse por el papel que cada uno de estos agentes desempeña respecto al presupuesto.

B. La Administración presupuestaria ampliada y sus límites

El principal obstáculo a la hora de fijar los límites es el concepto de ambiente, de entorno, de sistema global que nos puede llevar a diluir la organización en lo que le rodea hasta hacerla inmanejable, y a buscar influencias mediatas o inmediatas hasta extremos poco operativos.

Se tiende a concebir las organizaciones como sistemas muy, muy abiertos que desbordan las posibilidades de análisis y que pueden hacer minusvalorar los aspectos internos que al principio han atraído nuestra atención⁷⁸. No obstante, ciertas ideas nos permiten incorporar el entorno de una manera más manejable.

En primer lugar los efectos del entorno pueden ser mediatizados por unos cuantos mecanismos en las organizaciones, incluyendo la naturaleza de las posiciones de liderazgo.

En segundo lugar, los aparentes efectos de los cambios históricos sobre las organizaciones no son más que residuos de mayores diferencias debidas a los orígenes, disminuyendo pues los efectos sustanciales del entorno.

⁷⁸MEYER (obra cit. p.14) "La estructura y el comportamiento de las burocracias están marcados profundamente por las fuerzas del ambiente, especialmente las fuerzas de los suprasistemas sociales y políticos. Los procesos internos están como mucho lejanamente relacionados, mientras que los intercambios entre los ambientes y las organizaciones muestran algunas regularidades y parecen ser de significado más sustancial que las relaciones entre las variables que describen las mismas organizaciones."

Finalmente las organizaciones buscan la estabilidad, pero operan en ambientes que fuerzan al cambio⁷⁹.

Quizá lo más operativo sea comenzar identificando a qué elementos concretos del entorno responde la organización, comenzando por distinguir el entorno inmediato, que en nuestro caso estaría formado por el sector público (su dimensión, las relaciones intergubernamentales existentes, su categorización y la variación en su composición, su ritmo de crecimiento y disminución, etc.); la Administración pública no presupuestaria, en especial la financiera (con funciones sobre ejecución presupuestaria, decisiones sobre niveles de gasto que condicionan la formación de presupuestos futuros; sobre controles internos y externos); las posiciones de poder relevantes en esas organizaciones para el proceso presupuestario, y los requerimientos que todas esas organizaciones imponen a la propia organización del presupuesto. Este entorno inmediato forzaría muchos de los cambios a corto plazo (con la dificultad, al estudiar un pasado muy reciente, para fijar en qué plazo nos encontramos). Creemos que el plazo en que hemos situado este estudio, desde la transición hasta 1996 permite pensar en este corto plazo y dar la mayor relevancia a este entorno inmediato.

El entorno amplio (social, político, económico, ...) induciría los cambios a largo plazo, así como los cambios en el entorno inmediato⁸⁰. Por tanto, aunque se puedan identificar los elementos de este entorno, que son los generales del sistema político español, no es fácil comprobar la triple relación con la Administración pública general y con la presupuestaria. No obstante, debe reflejarse con qué factores externos contamos a la hora de valorar si la Administración presupuestaria responde a los mismos. Nos arriesgaremos a decir que en 2015, veinte años después del período analizado, este entorno amplio (social, político, económico) podría estar ya produciendo ciertos efectos sobre la administración presupuestaria.

⁷⁹THOMSON, *Organizations in action*, 1967, describe tres mecanismos que median entre el entorno y la estructura organizativa: la estructura jerárquica, la naturaleza de las posiciones de liderazgo y la tensión permanente entre la continuidad organizativa y la reorganización.

⁸⁰Así, para MEYER (obra cit.), que hace la distinción entre ambos entornos, es importante distinguir entre las influencias del entorno inmediato y amplio, inclinándose por la intermediación de la influencia del entorno, esto es por la mayor influencia del entorno inmediato, el cual es influido a su vez por el entorno en sentido lejano.

3. INTERÉS DE LOS EXÁMENES PARCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS GENERALES

La delimitación operada en los apartados anteriores indica claramente que muchas de las cosas que se digan acerca de la Administración presupuestaria pueden ser perfectamente aplicables al resto de la Administración pública y de los colectivos que la integran. Primero porque aquí se parte de estudios y de hipótesis anteriores sobre la Administración, por lo que se hace una constatación empírica de tales ideas. En segundo lugar porque a su vez lo dicho aquí puede orientar el conocimiento global sobre el funcionamiento general de la Administración pública.

A. Examen de la estructura orgánica de un sector de la Administración pública

El estudio de la organización presupuestaria puede contemplarse como un estudio parcial de la Administración general, es decir de la zona de la Administración con competencias sobre el conjunto de la Administración, como opuesta a las organizaciones con competencias sectoriales. Esto tiene grandes implicaciones para el conjunto de la Administración, con frecuencia más afectada por esta influencia de su entorno inmediato (fenómeno de intermediación del entorno ya referido anteriormente) que por el ambiente social, político o económico (entorno amplio). Podemos adelantar que la APC actúa como entorno y como variable independiente del resto de la administración pública, condicionando su actuación.

Trae a colación el interés que existe por el fenómeno de la coordinación en las grandes organizaciones, del cual es un ejemplo excepcional la función que realizan los órganos presupuestarios en el marco del Estado.

Finalmente, este estudio trata de la generalidad y el particularismo en la Administración pública, mostrando el fenómeno paradójico que supone hallar un indudable particularismo en una organización de teórica orientación general.

La Administración económica es otra de las posibles grandes áreas de la Administración que, con distinto prisma, es estudiada indirectamente al examinar la presupuestaria. Las decisiones contenidas en el presupuesto pueden ser contempladas como una parte de las decisiones económicas generales, las más formalizadas.

Dentro de la Administración económica son importantes las tareas de planificación del sector público, en la que cabe oponer la planificación de estricto carácter econó-

mico con la planificación de carácter sectorial. Dependiendo de la idea de presupuesto que se maneje (en términos monetarios o en términos de objetivos y recursos de todo tipo), la presupuestación se relacionará más con un tipo u otro de planificación y estará más o menos relacionada con las agencias financieras o con las agencias operativas o prestadoras de bienes y servicios. Esta doble visión de la planificación, económica o sectorial, enlaza con la contemplación de la planificación general del sector público como una tarea de la Administración económica (ligada a la política económica) o de la Administración general (coordinación a largo plazo de las políticas públicas sectoriales). Idea que debe servir para valorar el condicionamiento que las decisiones estrictamente económicas tienen sobre decisiones de tipo general (recursos humanos, organización, acción pública) o sobre decisiones sectoriales (política de defensa, de infraestructuras, de regulación o intervención en mercados, de sanidad, de educación, etc.).

El concepto de la Hacienda pública queda también afectado por una contemplación en profundidad de la organización presupuestaria. La dualidad de ingresos y gastos, o “conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico, cuya titularidad corresponde al Estado y a sus organismos autónomos”⁸¹, tiene poca fuerza descriptiva de la actividad económica del sector público estatal y deja fuera la mayor parte de las cuestiones a las que se refiere el presupuesto del Estado.

El concepto de Administración de la Hacienda pública, como diferente al de Administración pública, es engañoso respecto a qué órganos tienen la función de administrar los recursos del Estado y coloca inadecuadamente el centro de gravedad para impulsar el comportamiento eficaz de la Administración.

En realidad los conceptos que rodean el gasto son herederos de una visión, antigua y simple, que divide la actividad estatal en interior y exterior, y dentro de aquélla en las cosas de la justicia y lo demás, siendo esto lo propio de la Hacienda pública. Describe en definitiva una situación más parecida a la que durante todo el siglo XVIII y hasta la reorganización de 1812 tuvo la Secretaría del Despacho Universal de Hacienda⁸², que similar a la que hoy es común en todos los países occidentales.

⁸¹ Artículo 2º de la Ley General Presupuestaria

⁸² José María GARCÍA MADARIA, Estructura de la Administración Central (1808-1931), INAP, Madrid 1982, pp.13 a 47 sobre la situación introducida por los Borbones en España a partir de 1705, hasta la separación de la Secretaría de Hacienda de las dos Secretarías de Gobernación

El interés por los gastos viene del interés por una prestación eficaz de los servicios públicos, que compete fundamentalmente a toda aquella parte de la Administración interior del Estado que ni lejanamente puede considerarse Administración de la Hacienda pública. A menos que consideremos ambos términos sinónimos, en cuyo caso sobra la distinción. Por tanto, aunque las ideas sobre el fisco o sobre la bolsa tienen un desarrollo antiguo, anterior o precursor de las que surgen acerca de la Administración pública, es ésta la que justifica lógicamente y cronológicamente aquéllos y la que da lugar al flujo de ingresos-gastos.

Por otra parte, el concepto de Hacienda pública estatal, en el sentido manejado, ha quedado ampliamente desbordado por los cambios orgánicos (sociedades estatales, entes con estatuto jurídico especial, entidades de derecho público, fundaciones, ...) y por el concepto mismo de presupuesto y de régimen presupuestario, que en una parte creciente se dirige a dotar de medios y a regular a toda esa Administración pública que, bajo formas jurídicas y ficciones diversas, satisface las necesidades sociales.

Finalmente, el estudio de este pequeño sector de la Administración refleja, al analizar su funcionamiento y su estructura orgánica, el propio cambio en la consideración del Estado. La contingencia del ámbito presupuestario respecto a su entorno inmediato acaba reflejando las circunstancias cambiantes en el ambiente social, económico y político al que nos hemos referido. Desde la ubicación del presupuesto junto al control y la contabilización del gasto, fruto de esa concepción universalista y reducida del papel de la Administración pública-Hacienda pública, hasta la implicación del presupuesto en la mejora de la eficacia y en el servicio al público por parte de su Administración, en la que nos encontramos, los cambios orgánicos del presupuesto reflejan ideas cambiantes sobre el papel del Estado.

Lo que vemos confirmado en el largo plazo, que hemos situado en este momento (2015) es que el elemento dominante en cuanto al pensamiento es el económico, que probablemente ha desbordado el paradigma del control. Como tal decisión económica, la ciencia económica tiende a considerar la Administración pública como uno más de los componentes del mercado, una parte del sistema económico, un sector económico más (con su volumen de gastos, su parte en la población activa, su participación en la forma-

(la de la Península sería el origen de lo que hoy día es la mayor parte de lo que la Constitución de 1978 denomina "sector público estatal") en 1812.

ción bruta de capital fijo, etc.). De la consideración de estos aspectos económicos, de indudable importancia que no cuestionamos aquí, derivan ciertas patologías para las organizaciones públicas en general, determinados comportamientos claramente irracionales desde un punto de vista estrictamente organizativo, que vienen del hecho de que ciertas decisiones que se adoptan con finalidades de política económica tienen repercusiones negativas para aspectos internos de la organización⁸³, que redundan en una aparente ineficacia relativa de ésta. Al cabo del tiempo podemos observar que comportamientos aparentemente racionales desde una perspectiva económica y presupuestaria acaban siendo disfuncionales. Esta falta de funcionalidad, la irracionalidad en las decisiones de ingreso y de gasto de acuerdo con una razón común, la mala organización o disposición de los recursos públicos, aunque aparentemente tengan cierta racionalidad económica, acaba redundando en una mala administración y en una mala economía. Un ejemplo ilustrativo es la facilidad para favorecer las inversiones sobre los gastos de funcionamiento y para poder invertir sin prever que las inversiones de hoy son los gastos de funcionamiento de mañana (por ejemplo hospitales sin personal y autopistas sin usuarios y sin luz).

B. Descripción del funcionamiento de unos órganos

Del análisis de la organización presupuestaria ha de derivarse el conocimiento del papel y la evolución de unos órganos que resultan esenciales para hacerse una idea de la Administración que tenemos. Contribuye por tanto a acumular conocimientos sobre la imagen global que de la Administración pública se va elaborando, camino acumulativo en el que basar la visión parcial que tenemos de la administración pública y teorías de mayor alcance.

En primer lugar la Intervención, examinando por un lado sus competencias y funciones para la elección y conformación del presupuesto, e incorporando derivadamente noticia sobre su carácter como órgano de control (no sólo financiero) y contabilidad de la acción pública. Se destaca sobre todo su carácter de unidad del Ministerio de Hacienda, frente a su servicio a cada una de las unidades que componen la Administración del Esta-

⁸³ Así ocurre respecto a la política de recursos humanos de la Administración pública con la fijación de topes salariales, obligatorios para el sector público e indicativos para la economía en general. Es un caso claro en el que un elemento importante de la organización aparece claramente perjudicado por un factor del entorno como es la lucha contra la inflación.

do. La dificultad de servir a fines distintos se observa mejor cuando tantos clientes tienen exigencias contrapuestas sobre un mismo servicio, y ese parece ser el caso de la Intervención general de la Administración del Estado.

De la Dirección general de Presupuestos destacan los titubeos en su existencia hasta la promulgación de la Ley General Presupuestaria en 1977⁸⁴, con sucesivas creaciones y desapariciones. Desde ese momento contemplamos la progresiva dispersión de sus funciones y la continua competencia con otros órganos, dentro y fuera del Ministerio de Hacienda. Las funciones efectivamente ejercidas, alejadas de visiones triunfalistas y de supuestas implantaciones de novedosas técnicas presupuestarias, contrastan con las competencias que las normas parecen darle, lo cual difumina su papel como órgano técnico de elaboración presupuestaria y le acerca a funciones menos técnicas y con menor apoyo al

⁸⁴La Dirección general de Presupuestos se crea definitivamente por Real Decreto 924/1977, de 28 de marzo (BOE de 6 de mayo), que reorganiza la misma (creada inicialmente pero sin estructura a finales de 1976) partiendo de que la Ley General Presupuestaria representa para la Dirección general de Presupuestos un importante incremento de las tareas propias de este centro. El aspecto orgánico y de ámbito de los presupuestos generales del Estado es la causa de la creación de una Subdirección general de Entidades Autónomas del Estado. Las retribuciones del personal la de la creación de dos subdirecciones generales de retribuciones: Retribuciones de Personal Laboral y Gestión de Retribuciones de Funcionarios (asume las funciones de la Secretaría de la Junta Central de Retribuciones).

En cuanto a lo primero tres son las razones basadas en la Ley General Presupuestaria:

1) La Ley General Presupuestaria exige la confección y sometimiento a las Cortes de un nuevo modelo de presupuestos generales del Estado, incluyendo las que hasta el presente ejercicio se sometían individualizadamente a la aprobación del Consejo de Ministros y que correspondían a los organismos autónomos.

2) La Ley General Presupuestaria ordena la incorporación a la sistemática tradicional en la materia, de los presupuestos de las entidades gestoras de la seguridad social, cuya importancia, número y volumen no parece necesario destacar.

3) La Ley General Presupuestaria regula los presupuestos de explotación y capital que en determinadas circunstancias deben elaborar las sociedades estatales.

En cuanto a la creación de unidades encargadas de las retribuciones del personal, se dice que, aparte de las nuevas tareas que se deducen de la Ley General Presupuestaria, cobran importancia creciente las cuestiones que se refieren al régimen económico del amplio colectivo humano que la Administración pública emplea, especialmente el laboral.

Además completan la estructura de la Dirección general de Presupuestos cuatro subdirecciones (Presupuestos del Estado, Inversiones, Financiación y Programación, Retribuciones de Funcionarios y Régimen Financiero de Corporaciones Locales) y una secretaría general.

bienestar de la comunidad. Este órgano se caracteriza más por lo que deja sin hacer (bien porque otros órganos realizan tal tarea, bien porque ciertas tareas no se consideran necesarias, nadie las hace y quedan sin ponerse en marcha) que por lo que efectivamente ejecuta: el anteproyecto de ley de presupuestos⁸⁵, con las limitaciones que hoy día tiene este instrumento.

Desde el punto de vista orgánico destacan dos hechos más: por una parte la existencia de órganos superiores con competencia en gasto público (subsecretarías, secretarías generales, secretarías de Estado), cuyo papel es muy variable a lo largo del período considerado; en segundo lugar el surgimiento de un cierto *adhoquismo* en la organización presupuestaria, con órganos no estables que supuestamente pretenden introducir la coordinación que la organización tradicional es incapaz de lograr.

El papel de esos órganos superiores distintos del Gobierno y de los ministros merece por sí mismo un tratamiento específico, por ser una de las figuras que más han proliferado (y continúan haciéndolo) desde el cambio de régimen. En el caso de la organización presupuestaria, unos y otros son ilustrativos del rango que se trata de dar a la elaboración del presupuesto y, aún más, de los órganos sin relevancia legal que intervienen en esta tarea. La existencia de estos órganos en la organización presupuestaria plantea la politización frente a la tecnificación del presupuesto, cuando no simplemente la desconfianza en los burócratas.

En cuanto a los órganos ad hoc que se crean para tratar de los presupuestos (grupos de trabajo, comisiones diversas,...), ponen de manifiesto en primer lugar la supuesta crisis de la organización tradicional para la adopción de decisiones que excedan del ámbito de un ministerio, lo que obliga a la creación de órganos de coordinación. La imprecisión de ámbito de lo presupuestario y de los criterios de organización de la información presupuestaria (el contenido y las clasificaciones del gasto), se evidencian en la pluralidad de órganos y en la poca estabilidad de los criterios de división de sus trabajos, que dificultan el seguimiento cronológico de los cambios operados. En lo que se refiere a la composición de estos órganos, evidencian el doble carácter, político y técnico, del presupuesto,

⁸⁵Al fin y al cabo, el presupuesto viene realizándose desde mucho tiempo antes de la existencia de una Dirección especializada en España. En otros países tenemos desde una oficina presidencial que asesora directamente al Presidente, hasta un ministerio ad hoc, pasando por situaciones en las que ni siquiera se da tal nombre al documento que incluye los planes financieros del Estado.

que dificulta en todo momento saber quién debe tomar qué decisiones. Finalmente, el funcionamiento efectivo de estos órganos muestra que, junto a la minusvaloración de la organización tradicional que supone su creación, impulsada por un deseo de dar cierta apariencia de colegialidad y modernidad a la organización, su papel es de menor importancia que el que se deduce de las normas que, escasamente, los regulan.

C. El carácter corporativo de la Administración española: análisis del Cuerpo de Interventores del Estado, antes Inspectores de Finanzas del Estado, especialidad de Intervención y Contabilidad o Cuerpo Pericial de Contabilidad

Conforme iba avanzando la investigación, pronto apareció en ella el fenómeno corporativo concretado en un cuerpo de los considerados especiales con especial relevancia en cuanto al gasto público. El estudio requería aproximarse a la cuestión de las élites administrativas en España, es decir, al papel de los cuerpos de funcionarios en la adopción de decisiones, directamente o, especialmente en cuanto vehículo de selección de élites para puestos políticos.

Y como segunda cuestión a la importancia de las posiciones frente a la de los individuos; posiciones que, en nuestro país, no pueden desligarse de la apropiación de ciertos puestos por parte de los cuerpos más relevantes de funcionarios. Aquí el papel de los residuos históricos muestra su relevancia. Así, Baena se refiere a cómo en el desgaste del Estado autoritario se muestra un mayor poder de los altos funcionarios, así como fenómenos como un enfrentamiento interno de la burocracia con conflictos entre ellos. En el caso de la Intervención podríamos añadir que se constata la típica patrimonialización del sector de control y presupuesto, pero no su desbordamiento (BAENA 2005, capítulo 3).

Este papel de un cuerpo de funcionarios aparece directamente conectado con el objeto central de estudio. Es el hilo conductor que da unidad a la Administración presupuestaria: permanencia de la Intervención y del cuerpo de interventores frente a una cierta volatilidad de las estructuras formales de la propia organización presupuestaria. De ahí la importancia de la comprobación de su mayor o menor presencia en los lugares clave del proceso presupuestario, y de la variación que se produce en tal presencia a lo largo de todo el período.

CAPÍTULO IV LA DIALÉCTICA POLÍTICA VS. ADMINISTRACIÓN

Resumen

Dado que nos situamos en un estudio de Ciencia de la Administración, conviene en este capítulo oponer dentro del continuo política-administración las dimensiones política y administrativa de la organización presupuestaria. Para ello comenzamos haciendo la ya clásica distinción entre política y administración ciñéndonos a los órganos que ostentan una u otra condición, para ver si de ahí cabe extraer conclusiones operativas. Como ya se puede aventurar, nos encontramos con lo cambiante de la situación, que nos impide hacer una distinción tajante ya que, de existir diferencia, tanto una como otra función contribuyen al diseño de las políticas presupuestarias. Más operativa parece la distinción entre políticos y burócratas, para lo que se manejan algunos de los conceptos ya acuñados sobre estos últimos.

Mientras que los políticos puros en relación con el presupuesto cabe situarlos exclusivamente en el legislativo, los burócratas en un sentido amplio ocupan todo lo que se refiere a la organización presupuestaria del ejecutivo. En un sentido más estricto, sólo los puestos que llegan hasta el nivel inmediatamente inferior al de los ministros y secretarios de Estado (cuando éstos existen) son ocupados siempre por burócratas. Más aún, cabe distinguir entre los que son directivos profesionales de la genérica área de gasto público y los que tienen esa calificación burocrática pero proceden de otras áreas de la Administración.

Resaltaremos nuestro mayor interés por la organización que por el producto o resultado presupuestario. Dado el tipo de tareas que se desempeñan en este sector, el poder de los altos funcionarios se manifiesta con gran fuerza en el diseño de la organización, en la elección de técnicas a emplear y su puesta en práctica, y en las relaciones de poder que se dan respecto al resto de los sectores implicados en el presupuesto.

En cuanto a estos últimos, cabe distinguir entre dos sectores muy próximos en todo momento, como son, primero, la planificación de la economía, la dirección de la política económica y la planificación de los distintos campos de actividad pública y, en segundo término, otras funciones administrativas generales, sean las de tipo horizontal (organización, recursos humanos, seguimiento de la actividad administrativa, relaciones con otras administraciones públicas y flujos financieros con la Unión Europea), la Administración de los recursos generales (gestión de unidades administrativas y de personal, contratación y patrimonio), o la importante función de información.

En todas estas tareas administrativas, que afectan a toda la Administración, el referente presupuestario está presente no sólo en la elaboración del soporte financiero para el siguiente ejercicio, lo que parece lógico. El presupuesto y su control están presentes en el día a día de los asuntos, lo que lleva a nivel gubernamental a una posición preeminente a los más altos cargos del presupuesto, y a nivel ministerial a que bien el interventor, bien el jefe de la oficina presupuestaria, o ambos, ocupen un lugar preeminente de apoyo a los subsecretarios, como encargados de la intendencia general y, a menudo, segundos responsables de la marcha de un departamento.

1. LA DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN

A. Órganos políticos y órganos administrativos

Partiendo de la indefinición legal del término, encontramos la primera dificultad de distinguir entre unos y otros. El modo de nombramiento no es un criterio válido de distinción⁸⁶. De acuerdo con éste, tal como se entiende habitualmente, los órganos políticos serían todos aquellos cuyo titular es nombrado por decreto o real decreto, esto es, en nuestro caso llegando hasta el nivel de director general. Pero este puesto es de controvertida definición como político o administrativo y para él, en el objeto de estudio considerado, es nombrado invariablemente lo que se podría considerar más nítidamente como un burócrata, un funcionario público del Estado de titulación superior que pertenece a uno de los cuerpos adscritos al ministerio correspondiente.

La distinción entre órganos *superiores* y órganos *inferiores*⁸⁷ tampoco es un criterio muy adecuado pese a su apoyo legal, pues no establece qué supone la superioridad, además de que de tales órganos superiores dependen orgánicamente el resto de los órganos y entidades de la Administración General del Estado. Ni la norma entra a considerar la superioridad o inferioridad de órganos análogos en unos y otros ministerios de muy

⁸⁶Sobre esta cuestión la tesis doctoral Las élites político-administrativas del Estado Central en España (1982-1991) de Salvador PARRADO DÍEZ.

⁸⁷Distinción realizada por el artículo 8º de la Ley 10/1983 de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, que incluye entre los mismos a los ministros, los secretarios de Estado, los subsecretarios y los secretarios generales que tengan rango de subsecretario.

distinta entidad, o el carácter político o administrativo de sus titulares, con lo que es muy escaso el contenido real de la supuesta superioridad.

La distinción de los conceptos de órgano político y órgano administrativo es más mutable que las normas que se relacionan con él. Una vez más hay que remontarse a la historia reciente. El crecimiento por arriba de la pirámide administrativa ha llevado a los puestos de jefes de sección (o de negociado) de ayer a los de las direcciones generales de hoy, y no necesariamente por una progresión en la carrera administrativa de sus titulares. Considerar órgano político a un Director general de Presupuestos de 1992 y órgano administrativo a un Jefe de la Sección de Presupuestos de la Intervención de 1962, no es coherente ni con las funciones ejercidas por uno y otro ni con la cercanía que uno y otro podrían tener respecto al jefe del departamento o del Gobierno, sin entrar a considerar la situación relativa de uno y otro respecto al conjunto de la Administración y al número de cargos de nivel equivalente.

Por tanto ¿qué órganos considerar en cada caso y en cada momento como políticos o administrativos? No podemos seguir una regla, pudiendo aventurar que la posición del Secretario general de Planificación y Presupuestos, nombrado por el Gobierno en pleno, no es comparable a la del Interventor general en 1943, perito de contabilidad en activo y Jefe Superior de Administración de segunda (por tanto funcionario y burócrata en sentido pleno), en cuanto a las competencias que uno y otro podrían tener sobre el presupuesto del Estado e incluso sobre otras administraciones públicas. Habrá que valorar en cada caso qué órganos deciden qué, para evaluar el ámbito y el tipo de decisión que corresponde a cada órgano.

B. Políticos y burócratas: concepto general, políticos que actúan como burócratas y altos funcionarios

Vista ya la dificultad de distinguir entre órganos políticos y administrativos, se tratará de distinguir según las personas que ocupan tales puestos en la Administración presupuestaria. Dejamos de lado en primer lugar el caso de los que inequívocamente pueden ser mencionados como políticos, es decir los parlamentarios que desempeñan sus tareas en relación con el presupuesto, pues aunque la presencia de burócratas en las Cortes (en particular en las comisiones de Hacienda y de Presupuestos) era importante durante el régimen de Franco y parece ser importante en la actualidad, el papel de las cámaras

en cuanto al presupuesto, relevante para las cifras resultantes, puede ser no muy determinante del desarrollo de la organización y de los procedimientos.

Más importante parece centrarse en el papel de los políticos que pertenecen al ejecutivo, dentro de los cuales podemos distinguir aquellos que deben su puesto exclusivamente a su adscripción personal o partidaria, y aquellos cuyo nombramiento viene determinado por su competencia técnica, sea o no burocrática. Se verá más adelante que aunque es fundamental la capacitación técnica en el acceso a los puestos del ejecutivo que se relacionan con el presupuesto, aquélla no es necesariamente de tipo burocrático, en un sentido que podríamos considerar puro (de los cuerpos burocráticos que controlan el área de actividad a la que nos referimos). Más bien se da este último tipo, como parece razonable, en los puestos más cercanos a la tarea presupuestaria estrechamente delimitada. Pero se da también esta mayor intensidad burocrática en los momentos más alejados del actual y en las zonas menos dinámicas de la organización (caracterización esta última que puede ser bastante discutible). Ello sería congruente con considerar el régimen autoritario anterior a la democracia de 1978 de una fuerte impronta burocrática, frente a una creciente politización de la misma. Pero antes de proseguir por estos caminos inseguros, parece conveniente traer a colación algunos conceptos.

El rasgo más importante que sirve para contraponer políticos y burócratas es el de la permanencia de estos últimos en la organización o, más exactamente, la vinculación profesional e indefinida en el tiempo de las personas incorporadas para desarrollar las tareas permanentes de la misma. Frente a esto, los políticos se vinculan a la organización en función de su representación temporal de intereses sociales y para un período determinado. Cuestiones como la función que cumplen unos y otros colectivos completan sus definiciones, pero no sirven para contraponerlos. Así, en principio, los burócratas derivan su poder de la cualificación técnica y del dominio de los medios y los factores administrativos, y se incorporan a la organización por una legitimidad meritocrática. Los políticos, aunque pueden poseer un mismo tipo de cualificación o ser incluso burócratas en sentido estricto, tienen un poder que se deriva de su relación directa o indirecta con la *constituency* o cuerpo social activo políticamente, incorporándose a la organización por medio del proceso electoral y su cascada más o menos amplia de nombramientos de carácter político.

El sistema político en los estados occidentales contemporáneos coloca a los segundos en posición subordinada respecto a los primeros. Pero a la vez la complejidad de los asuntos y la propia duración de las políticas públicas en desarrollo contrarrestan esta

situación y dan a los burócratas un poder que la formalidad del sistema político rara vez contempla⁸⁸.

Encontramos así un cierto reparto de papeles que en el proceso presupuestario ha de manifestarse en que los burócratas proporcionan el conocimiento experto para la adopción de las decisiones presupuestarias, y los políticos la presencia de la opinión pública en las decisiones más relevantes. Sin embargo, encontramos que numerosas cuestiones no admiten una fácil catalogación entre decisiones de carácter burocrático (en principio de carácter eminentemente técnico y referidas sobre todo a la información utilizada y los medios a emplear) y decisiones fundamentalmente políticas (referidas al qué hacer y a elecciones optativas en las que utilizar prioridades de tipo político y social).

Ante esta situación cabe que las decisiones se tomen sobre premisas no proporcionadas por los burócratas o los expertos en general, y que los políticos suplantén el papel de los burócratas, confiados en su propio saber experto⁸⁹. Precisamente por esta razón se ha dejado abierta la posibilidad de que el poder derivado del conocimiento se distribuya entre ambas esferas personales, de donde se derivaría la creencia en la legitimidad política para desbordar su campo, nunca delimitado, de competencia.

Dejemos en este momento de lado el aspecto del poder que los burócratas tienen para orientar las decisiones sociales sobre el gasto en uno u otro sentido. Este poder pertenece a los burócratas en general y se orienta más bien sobre las elecciones sobre el volumen y la asignación concreta de programas de gasto. En principio, dada la división general de papeles entre políticos y burócratas y la diferencia de legitimidades, esta parece una situación extrema en la que los políticos ven suplantado su papel. Por otra parte, fuera de la situación, diferente de la anterior, en la que los burócratas defienden su respectiva

⁸⁸Salvo en el artículo 103 de la Constitución española de 1978, cuyo contenido referente al carácter estatutario de los funcionarios públicos y a las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones consideramos que no se ha desarrollado en normas cuyo cumplimiento sea exigible.

⁸⁹Naomi CAIDEN, *Do politicians listen to experts? The Budget Enforcement Act of 1990 and the capacity to budget*, Public Budgeting and Finance, Spring 1991. Sobre la influencia de los científicos políticos (Allen SHICK) sobre la vida política, expresa la duda de que las decisiones presupuestarias se tomen sobre bases de conocimiento experto. En su lugar, son aspectos no presupuestarios sino sociales, económicos y sobre todo políticos los que orientan las decisiones presupuestarias. El libro de SCHICK *The Capacity to Budget* se centra en el proceso presupuestario, en las relaciones entre Congreso y Presidente más que en el producto presupuestario.

organización particular y las clientelas e intereses afectas a la misma⁹⁰, esta situación no es característica de la burocracia presupuestaria en particular, sino un comportamiento general en el que todos, políticos y burócratas, tratan de incrementar los medios puestos a su disposición.

Más importante es el papel que cumplen los burócratas del presupuesto respecto al diseño del proceso y de la organización presupuestaria, y en las medidas técnicas que afectan a los modos operativos de actuar y a la propia documentación presupuestaria que sirve de apoyo a las decisiones y de presentación ante las cámaras y la opinión pública de la justificación de las decisiones. En este campo resulta particularmente incorrecto partir de la indiferencia de los medios utilizados y de la simple utilización por los políticos de los instrumentos, en principio idóneos, que les proporcionan los funcionarios a sus órdenes.

Dos han sido las cuestiones generalmente mencionadas por la bibliografía existente. En primer lugar la necesidad de apoyo político para la implantación de nuevas técnicas presupuestarias, sin el cual resulta inútil todo intento de innovación en este campo. Seguidamente la importancia del convencimiento y de la cualificación técnica entre los funcionarios encargados de la aplicación de tales técnicas, lo que hace necesaria una previa tarea de adoctrinamiento y de adiestramiento entre los funcionarios, incluido los burócratas. Ambas cuestiones son correctas, pero dejan abiertas varias más que también tienen su importancia, que afectan sobre todo a los funcionarios en contacto más directo con los políticos y corresponsables en cierta medida de sus decisiones. Esta serie de cuestiones se derivan sobre todo del papel de los burócratas en cuanto a la formulación de las decisiones y a la implementación de las mismas.

Primero la necesidad de advertir al político de las consecuencias y de los costes (en términos de recursos a emplear y de consecuencias no deseadas de la decisión adoptada) que tiene el seguir una determinada política de reforma o de sustitución del proceso presupuestario. En lugar de esta función de información sobre la viabilidad y oportunidad de la decisión, se adopta una postura de mera aceptación de decisiones políticas un poco alejada de lo que cabe esperar de un alto funcionario. En este caso el poder no ejercido

⁹⁰En la situación descrita por Wildavsky en la que cada actor representa un papel de competencia respecto al resto de los actores, redundando todo ello en el beneficio común.

del alto funcionario puede adulterar el fin perseguido por el político y hacer ilusoria más adelante la política emprendida.

Una de las cuestiones más importantes es la implicación que el sistema presupuestario tiene sobre la opción entre centralización y descentralización de la totalidad de la Administración pública, aspecto no suficientemente valorado en la elección de un presupuesto por programas y en la configuración de la Administración pública a partir de su implantación.

Una segunda cuestión, partiendo de que se ha decidido acometer una determinada política, es la que se refiere a la puesta en práctica de la misma. Esta requiere de toma de decisiones acerca del sistema contable y su correspondiente soporte informático, con lo que supone de puesta en cuestión de modos tradicionales de actuación y de crisis incluso del papel de parte de la organización del presupuesto. Requiere tomar medidas acerca de la posibilidad de emprender actuaciones para la evaluación de la actuación pública, que puede ser crítica o inconveniente tanto para los funcionarios como para los políticos encargados de la misma.

En último lugar, el cumplimiento estricto de principios presupuestarios, clásicos y sobre todo modernos, necesita de una mecánica de actuación en la que, a la vez que parece reforzarse el papel del cuerpo de tecnócratas y analistas del presupuesto, puede poner en evidencia ante las cámaras y la opinión pública las razones de la actuación de quienes se manejan dentro de la intrincada maquinaria administrativa. En todas estas cuestiones el papel de la burocracia puede quedar reforzado, pero debe tenerse siempre en cuenta que la lógica política, al igual que la burocrática, no es la lógica común, por lo que deberán juzgarse las medidas adoptadas en función de los fines realmente buscados por unos y otros⁹¹.

Como conclusión de este apartado se podría decir que, dados los fines concretos de la burocracia presupuestaria, su poder se manifiesta con más intensidad sobre las medidas concretas de aplicación, que afectan a su propia supervivencia y a su poder en relación con otras burocracias, que sobre la misma decisión aparente de emprender uno u otro

⁹¹DEBBASCH (1972) P.45 "El poder de la Administración se impone como una evidencia...La Administración tiene siempre inclinación a desarrollar un poder autónomo...La importancia de ese poder depende de las relaciones reales que se establecen en un momento dado entre el poder político y la Administración"

modelo de presupuestación⁹² o, como ya se vio anteriormente, sobre las opciones competitivas de gasto, sobre las que, eventualmente, la burocracia podría actuar con neutralidad e incluso con indiferencia.

2. LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA Y OTROS SECTORES RELACIONADOS

La razón de la inclusión de ciertas actividades administrativas en este apartado y no en el siguiente es de tipo absolutamente valorativo. Se parte de que estas cuestiones que aquí se enuncian (planificación económica, política económica y planificación sectorial) van necesariamente unidas a la presupuestación, se den o no unidas en cada caso concreto. Unidad en el sentido de que las consideraciones sobre estas actividades están presentes necesariamente al presupuestar las actuaciones de las administraciones públicas. Y de que cualquier decisión adoptada en esos otros ámbitos ha de contar necesariamente con el factor presupuestario.

En el caso de la economía hay que resaltar que ha ido teniendo una importancia creciente y que en el momento actual es frecuente que la economía sea casi la única política o que tenga tal relevancia que las demás políticas públicas queden oscurecidas o reducidas a una labor de continuidad.

A. La planificación de la economía

Debemos referirnos al concepto de planificación, ya que no es un concepto pacífico en relación con el presupuesto. La función de planificación puede entenderse de una manera que tiene en cuenta únicamente el aspecto de largo plazo o de plurianualidad de lo proyectado hacia el futuro. Tal parece ser la óptica superficial utilizada en España en la actualidad, donde prácticamente se reduce a eso, a la existencia de un presupuesto plurianual que se va actualizando sin ninguna consideración ni a la función de previsión ni a la función de presupuestación.

Un concepto más amplio de planificación es el que se refiere fundamentalmente a la plasmación de los objetivos del gobierno y a cómo se relacionan esos objetivos con

⁹²Decisión simbólica más propia de la lucha política que del juego de fuerzas interno a la Administración. Vid. ZAPICO, op.cit.

decisiones concretas de programas de gasto. Esta función implica el establecimiento y especificación de objetivos, la evaluación de acciones o programas alternativos, y el reparto de la asignación de recursos entre estos programas. La plurianualidad es una consecuencia y no lo fundamental de esta planificación, y proviene de la elemental consideración de que son escasos los objetivos que pueden alcanzarse en plazo inferior al año.

Ambos conceptos no tienen por necesidad una significación predominantemente económica, si bien es éste el significado más habitual, que equipara planificación a dirección de la política económica a medio o largo plazo, y que por tanto se debería imponer sobre la presupuestación al tener una perspectiva más amplia (planificación como pluri-anual y presupuestación anual). En la planificación económica se anticipan magnitudes correspondientes a conceptos económicos, tales como la participación del presupuesto o del déficit presupuestario en el producto interior bruto, el componente de la inversión pública sobre el gasto público total o sobre la inversión en general. Es más, con frecuencia la actividad planificadora se ha reducido a la planificación de las inversiones públicas, al considerar a éstas las más importantes en el desarrollo. No se planifican ni los recursos humanos, ni las adquisiciones de bienes que no sean de inversión.

En el contexto de economía de mercado en el que nos encontramos, el concepto de planificación es muy diferente según se esté refiriendo al sector privado o al sector público. En primer lugar porque aplicado en general, por ejemplo para referirnos a la planificación de actividades necesaria para llevar adelante cualquier proyecto en una empresa privada, el término carece inicialmente de contenidos políticos o de connotaciones ideológicas. El término así utilizado es aplicable teóricamente tanto a las organizaciones privadas como a las públicas o, lo que es lo mismo, presenta parecidos inconvenientes y dificultades para su implantación; la planificación suele ser más un deseo que una realidad, algo a buscar pero inalcanzable para la mayor parte de las organizaciones, a pesar de su necesidad reconocida. La dificultad no está tanto en diseñar unos determinados cursos de acción hacia el futuro o en prever unos determinados comportamientos o sucesos, tareas bastante complicadas de por sí, sino en hacer que la realidad se acomode realmente a lo que se ha pensado que debe ocurrir. Esa es probablemente la diferencia entre la planificación y la mera especulación o adivinación acerca del futuro.

Pero refiriéndonos más precisamente a la planificación en el sector público, el significado va más allá de lo que también podríamos denominar planeación, el utilizado en el párrafo anterior. Generalmente va acompañada en primer lugar de una connotación de autoridad por cuanto se ha aplicado o se ha preconizado en regímenes políticos de tal

carácter, tanto de economía con propiedad privada de los medios de producción (regímenes fascistas en sus diversas versiones), como de lo que propiamente se denomina de economía planificada (regímenes socialistas) o de propiedad fundamentalmente pública de los medios de producción.

Además de esa connotación autoritaria, la planificación pública de la economía también lleva consigo la idea de que tal tarea es vinculante al menos para el sector público de la economía (lo que tiene algo en común con la presupuestación) y que tiene algún significado para el sector privado de la misma, cuando éste existe. La vinculación u obligatoriedad viene impuesta por algún órgano que cuenta con medios jurídicos y técnicos para vigilar su cumplimiento, resida tal órgano en la propia Administración pública o en alguna cámara representativa.

El significado de la planificación para el sector público es fundamentalmente coordinador, tendente a distribuir los recursos a lo largo del tiempo con unas ciertas garantías de cumplimiento. Para el sector privado el significado de la planificación que realiza el sector público es más bien orientativo, una señal o indicación del comportamiento de lo que hoy día sería casi la mitad de la economía para un período relativamente largo. A partir de ahí numerosos agentes privados pueden planear sus actividades, fundamentalmente cuando su cliente principal resulta ser alguna entidad de ese sector, o simplemente se tiene conciencia de que la totalidad de la actividad económica viene altamente condicionada por el comportamiento del sector público, tal como viene siendo en la actualidad. De esta última idea se deriva el hecho de que los agentes privados de la economía sean llamados a consulta para la planificación, lo que no ocurre en la elaboración de presupuestos, tarea exclusivamente administrativa, y que en los planes se recojan no sólo las actividades del sector público, sino también las actividades a desarrollar por el sector privado de la economía.

En el caso de que se recurra a la denominada planificación indicativa, el presupuesto se considera un instrumento de la planificación, al concretar para el año lo previsto en el plan. La tarea final de la planificación sería precisamente la conversión del plan en una serie de presupuestos anuales que, en principio, se subordinan a aquél⁹³. Cuestión

⁹³ Así, Ceferino ARGÜELLO REGUERA, en Planificación indicativa y presupuesto del sector público, Hacienda Pública Española, nº 11, Madrid 1971, p.210, da gran importancia a la vinculación del presupuesto al plan: "mediante el examen del vínculo entre un plan y un presupuesto, se estará en condiciones de decir si un gobierno intenta o no realizar el plan". En general, el número

distinta es que lo cambiante de las circunstancias económicas, o de otros aspectos de diferente índole, aconsejen modificar tanto el plan como los presupuestos inicialmente previstos.

Aun cuando no existe formalmente planificación, como es el caso de nuestro país en la actualidad, se tiende a anticipar el futuro aunque sea sólo extrapolando hacia los próximos años la situación actual. Tal ocurre cuando se aplican determinados coeficientes o medidas de tendencia a los presupuestos aprobados para un año determinado y a eso se le denomina plan o, si se quiere con mayor corrección, presupuesto plurianual.

El presupuesto plurianual se puede relacionar con el ciclo presupuestario anual si se le dota de ciertas características de vinculación o rigidez, o sus características (pronóstico de tendencias para gastos e ingresos, establecimiento de límites al gasto para años futuros, rigidez o flexibilidad de cara a futuros programas u obras) permiten contar con el presupuesto plurianual para la elaboración de los presupuestos de cada año. De este modo algunas de las características de la planificación, fundamentalmente la de servir de guía o de referencia para los agentes económicos, contribuyen positivamente a anticipar y fundamentar las decisiones económicas o de actuación.

B. La dirección de la política económica

El papel que desempeña el presupuesto en la estabilización económica, la precisión, exactitud y utilidad de las previsiones económicas utilizadas en la elaboración del presupuesto y el ajuste del presupuesto a las desviaciones entre proyecciones y comportamiento real de la economía son factores que muestran la vinculación del presupuesto a la política económica.

La relación entre política económica y política presupuestaria no nos interesa tanto desde el punto de vista conceptual, como desde la percepción que los propios burócratas y directivos de la organización presupuestaria tienen de esa relación. Cabe ver al menos dos percepciones entre este colectivo.

primero de la revista Presupuesto y Gasto Público, Madrid 1979, contiene diversos artículos sobre las relaciones entre presupuesto y plan referidos a España.

Primeramente aquella que contempla la política económica como una de las facetas de la política presupuestaria, sin descuidar las demás⁹⁴, y que además considera tanto los aspectos de organización institucional y organización para la ejecución de la política presupuestaria, como el proceso de información económica para tomar decisiones correctas⁹⁵. Dentro de este enfoque de cierta sensibilidad político-administrativa se ponen en cuestión aspectos tales como la sacralización de la inversión y se incide en lo que hace el sector público desde una óptica de eficiencia general y no de mera apariencia de ortodoxia económica. Dentro de este punto de vista está la postura que se niega a hacer depender cuestiones de largo alcance tales como las inversiones públicas, supuestamente planificadas y con unas razones reales que aconsejan su puesta en marcha, de medidas de política económica coyunturales, como es el hacer disminuir la inflación o el déficit en un momento dado.

Una segunda percepción es aquella que ve el presupuesto meramente como el instrumento con el que lograr cumplir ciertas características deseadas de la política económica, por ejemplo una determinada relación entre gastos e ingresos o un determinado nivel de gasto público de tal o cual tipo, sin tener en cuenta que al final bajo esas grandes magnitudes lo que se ocultan son actuaciones concretas de las administraciones públicas y servicios o bienes proporcionados a los ciudadanos.

⁹⁴ Así José Luis CHANCHO NEVE, en *Política Presupuestaria en los Países del Mercado Común y en España*, Hacienda Pública Española (6-7) 1970, p.341, "Uno de los principales instrumentos que las autoridades de los diferentes países disponen para la dirección de la política económica es la política presupuestaria... una faceta de la política presupuestaria, su utilización a efectos estabilizadores o de regulación de la demanda, para evitar desequilibrios en la balanza de pagos, inflación de precios o situaciones de desempleo" expone los fines generales de la política económica a los que contribuye la presupuestaria, resumiéndolos en la "estabilidad económica". Además señala los otros fines de la política presupuestaria, algunos de los cuales son también reseñados por la mayoría de la doctrina hacendística. Así "facilitar la prestación de determinados servicios públicos", "realizar la redistribución de las rentas a través de un sistema impositivo progresivo que detraiga más rentas a los perceptores de niveles elevados por un lado, y por otro, mediante gastos públicos sociales que favorezcan a los perceptores de rentas bajas", y "promover el desarrollo del país mediante la creación de las infraestructuras adecuadas no solamente de bienes de capital, sino principalmente a través de la potenciación de los recursos humanos". Finalmente trae a colación, a pesar de la inexistencia entonces de un régimen democrático en España, la "finalidad específica y tradicional del documento presupuestario el de servir de instrumento contable y de control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo".

⁹⁵ Ibid. p.346

C. La planificación sectorial

Frente a la planificación económica, que a falta de otro tipo de planificación general se ve como una planificación global, la planificación sectorial es aquella que se realiza en los distintos sectores de la actividad pública con fines muy diversos y una perspectiva parcial, tanto desde el punto de vista orgánico como desde el punto de vista funcional. Así por ejemplo la planificación que realizan los distintos ministerios de las inversiones a acometer en una serie de años, o la previsión de necesidades y de programas destinados a cubrirlas en materia de recursos hidráulicos, de infraestructuras viarias o de personal para la Administración de justicia. La tarea de planificación enlaza así con lo que antes decíamos acerca de la planeación tanto en el sector privado como en el sector público, al considerarse una de las actividades básicas de la tarea más general de administrar en toda clase de sectores.

El propio término *sector* es sometido a discusión, pues admite múltiples significados⁹⁶ (sector privado-sector público, subsector Estado, sectores primario, secundario y terciario, función-sector, sector como equivalente a un ámbito de actividad o al conjunto de competencias de un determinado departamento ministerial,...). Pero en todo caso lo que nos interesa resaltar no es la corrección de los múltiples usos que se admiten, sino la oposición entre ambos tipos generales de planificación. Planificación sectorial o parcial frente a planificación económica o global, implican así oponer lo general, o con pretensiones de generalidad, frente a las visiones más particulares, sin caer en la cuenta de que la diferencia es meramente de óptica en la consideración de los asuntos y de una valoración mutua de actividades y de medios a emplear.

La misma sectorialización de las políticas y de los objetivos de gasto permite realizar múltiples subdivisiones y la creación de sucesivos niveles de sectorialización. Esta visión de árbol de objetivos en la que se fija una jerarquía de objetivos y de unidades responsables de las distintas políticas, generales o sectoriales, subordina éstas a aquéllas sin considerar otras posibles delimitaciones o prioritizaciones ni poner en cuestión la propia imagen arbórea de múltiples subdivisiones (que pese a su apariencia de modernidad re-

⁹⁶ Así lo hace Celso J. BERMEJO SÁNCHEZ, en La programación presupuestaria sectorial: nuevas acepciones sectoriales, en Presupuesto y Gasto Público nº 13, Madrid 1982.

cuerda la tradicional división aristotélica en géneros y especies o en categorías⁹⁷), frente a una visión más sistemática de las relaciones entre objetivos y prioridades.

La crítica que planteamos se refiere, en conclusión, a que se tiende a colocar cada una de las políticas sectoriales en función de su contribución al logro de políticas más generales, que giran en torno al concepto de la actividad pública como gasto público; de ahí que cada una de las políticas se deriven y contribuyan meramente al logro de esas otras políticas superiores⁹⁸.

Pero la crítica anterior, que se refiere no sólo a la oposición entre diferentes tipos o niveles de planificación, sino a la priorización entre diferentes perspectivas del papel del sector público, cobra un sentido diferente cuando nos centramos en la planificación sectorial subordinada a la planificación económica, dado que ni nos planteamos una planificación económica guiada por el conjunto de planificaciones sectoriales.

En primer lugar, de existir la planificación económica y no existir o no estar suficientemente formalizada otra planificación, se plantea si la primera debe ofrecer garantías de un marco relativamente estable a las actuaciones sectoriales, o se trata simplemente de un instrumento más de sometimiento de la totalidad de la Administración pública a los órganos centrales planificadores, de una mera cuestión de distribución de poder.

En caso de producirse la primera circunstancia, la planificación económica como marco de referencia estable para las organizaciones que ponen en práctica actuaciones sectoriales, éstas, aun no participando en el diseño de esta planificación, cuentan con ciertas garantías de los recursos que se van a poner a su disposición y podrán actuar en consecuencia. De ahí podría incluso derivarse el intento de planificar mínimamente su activi-

⁹⁷Johannes HIRSCHBERGER, *Historia de la Filosofía*, Editorial Herder, Barcelona 1977, p. 153 y 154

⁹⁸Celso BERMEJO, *La programación presupuestaria sectorial...*, (cit.), p. 39 "estas políticas se hallan ligadas a fines con altos contenidos de valores ético-políticos, que defienden la libertad de mercado en un extremo o el intervencionismo a ultranza en el otro./ Las segundas, políticas generales-finalistas, son aquellas que persiguen fines más puramente económicos o que se articulan a través de planteamientos más económico-instrumentales que ético-políticos; se fijan fines como el máximo nivel de empleo, estabilidad de precios, máximo desarrollo, etc., que si bien son común aspiración, lo son con distinto orden de prioridad, según sea el sistema económico vigente./ En consonancia con este primer estadio que abarca las políticas programáticas, cuyos objetivos programáticos derivados son meros medios para alcanzar las políticas generales-finalistas. Se encuentran, pues, subordinadas a estas últimas, las cuales se alimentan de aquéllas. Las políticas programáticas se dicotomizan en políticas programáticas instrumentales, que afectan al espectro total de la actuación pública, y políticas programáticas de área o sector, que inciden sobre un punto, área o sector de la misma."

dad, con la evidente mejora para su actuación y una mejor coordinación entre los distintos sectores de la Administración.

De no ser así, de ser la planificación económica un mero juego retórico que no ofrece confianza ni al resto de la Administración ni a los agentes privados de la sociedad, dada su reiterada y previsible falta de consistencia, la planificación económica se convierte en un factor añadido de incertidumbre, que resta crédito a la actuación económica y desmotiva cualquier intento serio y no propagandístico de planificación.

El uso de la planificación sectorial en los distintos sectores de la actividad administrativa es una segunda posibilidad, en principio más deseable, si se desea, como parece estar en el origen de la organización y del ordenamiento jurídico-administrativo, una cierta predictibilidad del comportamiento del sector público y no sólo de sus magnitudes monetarias. En este caso el problema que se plantea es el del engarce entre los distintos tipos de planificación: sectorial, económica y general, fundamentalmente el del modelo organizativo institucional en el que apoyar la misma (planificación y presupuestación realizadas por el mismo órgano, por distinto órgano e inserción en el ministerio de finanzas, en el del presupuesto o planificación o en la presidencia) y el del grado de vinculación de todas ellas (más allá de la ya vieja y pobre distinción entre la naturaleza vinculante o indicativa de la planificación⁹⁹), problema vinculado al de la adaptación de lo planificado a los vaivenes de la coyuntura.

Estas cuestiones, aunque tienen un cierto contenido técnico, son fundamentalmente de tipo político, de la política interna y la distribución del poder en el seno de la Administración, si bien los defensores de unas u otras soluciones tenderán a arroparlas de argumentos técnicos.

Finalmente, la planificación sectorial, más que la planificación económica, enlaza con ciertas técnicas presupuestarias ya mencionadas como el presupuesto por programas, que pretenden resolver las relaciones entre planificación y presupuestación y los problemas de ubicación institucional de las competencias sobre ambas tareas, pero que acaban decantándose por una mayor centralización. Quizá por ello la planificación sectorial pue-

⁹⁹Sobre esta cuestión véase el artículo de José ANTÓN PÉREZ, Ley del Plan y Ley de Presupuestos, Hacienda Pública Española, nº 11, Madrid 1971, donde además de las clásicas disquisiciones sobre la vinculación que establecen las propias leyes del plan, se resuelve la cuestión por el mucho más operativo criterio de que las leyes posteriores prevalecen sobre las anteriores del mismo rango (entrando además a contemplar la posibilidad de que ambas leyes sean de distinto rango o tengan competencia para regular distintas materias).

de ser vista como un primer paso que facilita la implantación de presupuesto por programas, lo que explica que aquellos sectores más dados a la planificación de sus actividades (Defensa, Infraestructuras, Educación, ...) sean también los primeros en implantar tales técnicas presupuestarias y, en general, la programación de sus actividades.

3. OTRAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES

La administración general u horizontal, o de los recursos generales, son aquellas actividades que se subsumen en los factores administrativos: diseño orgánico, recursos humanos, factor presupuestario, procedimiento de gestión e información. Las cuestiones que afectan al conjunto de la organización y que directa o indirectamente tengan alguna connotación de gasto público son pronto relacionadas con la elaboración del presupuesto. Así el diseño de la estructura organizativa, la política de recursos humanos, la Administración de control de gestión, la evaluación del rendimiento y de la calidad de los servicios públicos. Concretamente todo el campo de actividad tradicionalmente cubierta en nuestro país por la Presidencia y que hoy maneja el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

Un sector de particular relevancia es el que supone la relación con otras administraciones públicas, sea en el interior o fuera del Estado. Así las relaciones con entidades locales y comunidades autónomas, su regulación o las transferencias de medios personales y materiales, son campo a compartir con el Ministerio de Finanzas (en sus diversas denominaciones y configuraciones) por los sucesivos ministerios o secretarías de Estado de Administración Territorial.

En el exterior, a través de la financiación y del presupuesto comunitario, el Ministerio de Finanzas ostenta competencias en todo lo que se relaciona con la Unión Europea. De este modo el ministerio por excelencia se ve con competencias en agricultura, en asuntos exteriores, en comercio o en justicia, más allá de lo que pueda resultar razonable.

Las tareas de gestión o de control de la gestión cuando ésta se opera desconcentradamente (típicas en nuestro país de las subsecretarías de los ministerios) dado que siempre tienen una dimensión económica, son dentro de los ministerios y organismos una labor que tiene como referente constante al presupuesto y sus modificaciones.

La contratación no tiene sus mayores problemas en cuestiones esenciales como los proyectos, pliegos de condiciones, cláusulas de los contratos o el uso de la concurrencia

para obtener los mejores precios y condiciones. El control de los aspectos contables y presupuestarios es la espada de Damocles que puede hacer peligrar que los proyectos y contratos se lleven a buen término, o como mínimo que el tiempo de tramitación se dispare injustificadamente.

Otro tanto ocurre con lo que se refiere a los asuntos de patrimonio o a la gestión de personal. El presupuesto o sus cuestiones anejas es siempre la competencia concurrente y, las más de las veces, irresponsable o insensible a los aspectos de gestión.

Finalmente hay que dedicar una referencia especial a la información administrativa¹⁰⁰. El papel del presupuesto en la información administrativa se pone de manifiesto desde los primeros momentos en que se elaboran los presupuestos, al decidir clasificar los gastos e ingresos de una manera u otra y ajustar las denominaciones y clasificaciones a la realidad. Pero es con el interés por la implantación de nuevas técnicas presupuestarias que la información se convierte en uno de los aspectos centrales para quienes intervienen en el presupuesto (políticos y burócratas), si bien algunos, en un exceso de loable alegría democrática fuera temporalmente de contexto, la refieren al conjunto social (los ciudadanos) sin excepciones¹⁰¹.

Es tan extensa y variada la información contenida en los presupuestos, que conviene diseccionarla utilizando algunos criterios prácticos. En primer lugar según el tipo de información que contiene, ya que el presupuesto contiene información sobre la estructura de la Administración, tanto a la que se refiere a la del interior de la propia Administración (los medios o factores) como a la del sector de actividad que constituye el objeto de la política pública. Esta información permite valorar en función de la distribución de los créditos la importancia relativa en términos de gasto (que no son los únicos a utilizar) de

¹⁰⁰ BAENA (2000) p. 140-142 destaca la información sobre los medios personales y financieros (propios del presupuesto tradicionalmente) y sobre la realidad económica y social (presente en las variedades más modernas del presupuesto).

¹⁰¹ *Es evidente que si en su acepción más literal un presupuesto no es otra cosa que un documento cuyo propósito básico es transmitir información, discutir la utilidad de esa información, tratando de mejorar su cuantía y calidad, es algo que interesa a todos cuantos integran el grupo político al que el Presupuesto se refiere. Por tanto, en un primer sentido, la discusión abierta de los cambios presupuestarios realizados, comprobando hasta qué punto esa nueva información satisface los deseos de los posibles usuarios, reviste una gran importancia, pues sólo una oferta de información adecuada a su demanda permite que el costoso esfuerzo de su producción se equilibre por la utilidad que de ella se deriva. Si el Presupuesto ha de convertirse en una ley económica fundamental es indispensable que incorpore y haga accesible toda la información que interesa a los ciudadanos a los que esa ley se dirige.* (del Editorial del número 14 de Hacienda Pública Española, 1972)

las diferentes unidades; sobre las grandes decisiones de gasto en términos de elecciones sociales, tanto en su vertiente económica como funcional (es el puente entre el sistema electoral como mecanismo de elección alternativo al del mercado y el sistema de asignación de recursos que realizan conjuntamente políticos y burócratas) y de prioridades; finalmente, en su concepción contemporánea ideal, muestra los modos de actuar de las administraciones públicas, las actividades realizadas y la relación fines-medios en diferentes grados de agregación, siendo así potencialmente un valioso instrumento para el análisis y evaluación de las políticas públicas¹⁰².

Siguiendo una cierta deformación profesional presupuestaria, se tipificarán los tipos de información según las clasificaciones habitualmente utilizadas en los distintos presupuestos, al menos en nuestro país. Así, se examinará primeramente la clasificación tradicional u orgánica del gasto, para a continuación detenernos en las clasificaciones económica, funcional-programática y operativa.

Se ha manifestado con gran frecuencia, en la bibliografía académica y política y en las propias normas de reforma, que tradicionalmente la información contenida en el presupuesto se ha limitado a dar idea de la estructura orgánica de la Administración, equiparando presupuesto clásico a presupuesto orgánico y descartándolo como falto de valor para la adopción de decisiones. Sin embargo, la estructura orgánica del gasto, nunca eliminada, sigue siendo, para los políticos, la única que refleja la lucha entre los distintos actores del proceso de asignación presupuestaria, y probablemente, para los estudiosos *ex post* del gasto real realizado, la que menos se presta a la confusión o a la adulteración de series temporales de comparación, lo que no ocurre con las series basadas en clasificaciones funcional-programáticas o económicas, y la necesidad de acordar tablas de equivalencia o cuentas puente para explicar los criterios de agrupación.

Por otra parte, la clasificación orgánica aun en su versión más primitiva, contiene información adicional en su seno acerca de las actividades que realizan las distintas unidades, si bien esto es más bien otra clasificación dentro de la orgánica.

Finalmente, la clasificación orgánica cobra un nuevo valor al confrontarse con la de programas, mostrando ciertas disfunciones que pueden responder tanto a un incorrecto

¹⁰² Así Xavier BALLART, en *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de casos*, MAP, INAP, Madrid, mayo de 1992, se refiere a la conexión entre reforma presupuestaria y evaluación en los Estados Unidos (p. 54), y en Europa Occidental y Canadá (p.58 y ss.).

diseño orgánico como a una mala clasificación por programas, si bien la aspiración a “figurar” en el presupuesto haga coincidir ambas clasificaciones, que tienden a coincidir. Esto es debido a que mientras que en la clasificación orgánica aparece con cierta (no absoluta) claridad quién es competente para gastar y responsable de un campo de actividad, no ocurre lo mismo con la programática que, en caso de no coincidir con la clasificación orgánica incrementa la libertad de acción del Ministerio de Economía y Hacienda y disminuye la de los centros gestores.

Mientras que la clasificación orgánica tiene una utilidad sobre todo para el proceso de elaboración presupuestaria y para la atribución de responsabilidades en la gestión, la clasificación económica del gasto manifiesta su utilidad para los gestores de la política económica y para las unidades de previsión económica tanto públicas como empresariales.

La clasificación económica recibe todo su carácter de la macroeconomía y de la orientación de la política fiscal o de macromagnitudes que ya se expuso en otro apartado. Como tal depende mucho de la concepción que los economistas tengan de qué tipo de gastos son mero consumo y cuáles incrementan la potencialidad futura de la economía, más allá de las denominaciones formales en cada momento de consumo o inversión (sin entrar ahora a considerar cuestiones aún más escurridizas como las operaciones de transferencia de renta o las operaciones financieras). No resuelve por ejemplo el criterio, que puede ser cambiante, de qué tipo de compras que se realizan para el servicio público incrementan realmente el capital fijo público y cuáles deben ser consideradas mero consumo, o qué tipo de personal contratado por las administraciones públicas realiza una tarea de mantenimiento de los servicios existentes y cuáles lo incrementan.

La clasificación económica puede ser así utilizada para dar una imagen más inversora o más prestadora de servicios, o incluso de mayor o menor transferencia de riqueza, según por ejemplo se decida tener un personal investigador o científico pagado con cargo a un capítulo inversor, de remuneraciones de personal o de contratación de servicios o, finalmente, mediante transferencias de carácter corriente.

Más que aportar auténtica información para la adopción de decisiones económicas que no yerren, esta clasificación puede facilitar la presentación favorable de los hechos (¿Comunicación o propaganda?) y abrir un importante campo para los expertos en la confusión o en una información bastante gris.

Por último la clasificación funcional y por programas, por mantener la unidad que le da la actual legislación española, es la más difícil de asir de las existentes. Siendo la

estrella de las últimas reformas presupuestarias, su contenido se asemeja mucho al del conjunto vacío, a pesar de su gran volumen y de la apariencia de utilidad que pueda ofrecer a quien no profundice en su significado real. La mejora de la eficiencia y elasticidad de los programas y gastos públicos mediante el proceso presupuestario, la evaluación y coordinación de los programas cuando estos son llevados a cabo por diferentes unidades son palabras absolutamente alejadas de lo que ocurre en el seno de los programas presupuestarios.

**PARTE II CONFLICTOS DE INTERESES Y DE PRINCIPIOS
PRESUPUESTARIOS**

***CAPÍTULO V LAS TENSIONES POLÍTICAS EN LA ELABORACIÓN,
APROBACIÓN Y GESTIÓN DEL PRESUPUESTO***

Resumen

El mismo origen del presupuesto es esencialmente conflictivo, pues sin la admisión de este conflicto de intereses es dudoso que los países de democracia liberal se hubieran dotado de este instrumento de negociación y de decisión. Hoy día sigue siendo el conflicto de intereses sociales, políticos y administrativos lo que explica su funcionamiento y la organización de que se dota, tanto como la lucha que se ejerce por las grandes y las detalladas cifras que contiene.

Partimos de las ideas teóricas que nos permiten oponer una hipotética idea del interés general como algo establecido o que se puede acordar desde un punto determinado, con la situación más real de que existen numerosos intereses particulares perfectamente diferenciables y oponibles a ese imaginable fin común de la sociedad o de la organización. En este último caso, el de las organizaciones, las perspectivas de un interés unitario de las organizaciones (o de las sociedades o comunidades políticas) han sido ya sustituidas por visiones más pluralistas en las que la idea de conflicto se ve con normalidad.

De acuerdo con esta identificación del conflicto como algo consustancial a las organizaciones, se trata aquí simplemente de aislar analíticamente a los portadores de las diferentes ideas e intereses en presencia, para trazar una visión realista y racional de la organización presupuestaria. Esto es así especialmente en la localización de las diversas culturas que coexisten en la organización y de las diferentes aportaciones técnicas y de conocimiento que cada una produce.

Sin embargo, no todas las características del presupuesto cabe encontrarlas en las diferencias que existen, sino que algunas de ellas serán debidas a la necesidad general de racionalidad de una organización de gran tamaño y complejidad como es el Estado. Así, con carácter general la necesidad de eficacia y eficiencia en el logro de los fines variados de las organizaciones. Además podemos adelantar que, globalmente, ciertos rasgos del presupuesto corresponden a la definición que del interés general hace el ejecutivo, mientras que otros rasgos obedecen a su origen parlamentario. La conciliación de los diversos intereses en presencia es efectuada en primer lugar por la burocracia, pero es el poder político (ejecutivo y legislativo) el que tiene capacidad para la definición final de ese interés resultante.

Para concretar estas tensiones políticas en el presupuesto de nuestros días, se realiza una mención al origen histórico del presupuesto, desde la dualidad rey-reino en el antiguo régimen, que origina la existencia de votaciones sobre los recursos otorgados al

rey sencillamente para hacer patente la existencia del reino al monarca. Más adelante es el Estado liberal el que genera los principios presupuestarios que hoy todavía dan forma a la institución presupuestaria. El presupuesto refleja así tanto el nacimiento del presupuesto cuando es una sola clase la que tiene acceso al poder político y lo acaba plasmando en su derecho a imponer, desde el Parlamento, un corsé financiero al ejecutivo del rey, como la propia crisis de los principios presupuestarios con el ascenso de nuevas clases y su pretensión de que el presupuesto refleje sus intereses.

Estas cuestiones del surgimiento y derivación histórica del presupuesto, se plasman en nuestro sistema político en la gran importancia aparente que las Cortes tienen para el presupuesto y otros instrumentos financieros. Este poder de las Cortes se comparte con el ejecutivo, pero no se abandona, idealmente, en él. La realidad es, sin embargo, que la falta de definición constitucional sobre el presupuesto permite todo tipo de soluciones presupuestarias, algunas abiertamente inconstitucionales (esta es una afirmación un tanto contradictoria, ya que por un lado no creemos que existan afirmaciones constitucionales suficientemente claras sobre lo que es un presupuesto, y por otro es evidente que el presupuesto no es una carta blanca para que el ejecutivo actúe libremente). Y permite también, con casi total independencia de las normas utilizadas, un funcionamiento acorde con la definición democrática y parlamentaria del sistema político. En todo caso, con objeto de situar adecuadamente los capítulos posteriores, se realiza un breve repaso del marco constitucional de las tensiones presupuestarias en nuestro país.

En el presupuesto más que las ideas consideradas abstractamente, lo que explica el comportamiento son fundamentalmente las posiciones ocupadas por unos y otros actores, que suelen además intercambiar temporalmente tales posiciones en el caso de los políticos (alternancia en la mayoría parlamentaria). En el caso de los funcionarios, este fenómeno también se produce aunque con menor intensidad en lo temporal, dependiendo de la ubicación orgánica en cada momento. La permanencia y duración en las posiciones de las personas es un factor que influye además en reforzar o debilitar tales posiciones, lo que en el caso de la burocracia, permanente por definición, tiende a inclinar la balanza a su favor. Aunque esta constatación nos sirve sobre todo para nuestro análisis de la organización y de los procedimientos, el valor de las posiciones y, de resultas, de la burocracia, sirve para relativizar también la importancia de las ideologías para determinar el contenido sustancial de las magnitudes presupuestarias.

La conclusión de este capítulo es que debemos tratar lo que el presupuesto significa para los distintos agentes individualizadamente, y de ahí, como una resultante dinámi-

ca, deducir y adivinar (¿prever?) la evolución de la organización y del mismo presupuesto.

1. INTRODUCCIÓN: EL INTERÉS DE LA ORGANIZACIÓN COMO UN TODO O LA BÚSQUEDA DE INTERESES ESPECÍFICOS

Dos ideas de la teoría política general: el utilitarismo y la voluntad general, deben ser incorporadas en este apartado. Su traslación a la Administración y la consiguiente revisión de esta idea a la luz de la fragmentación y la heterogeneidad social son una de las claves para una adecuada comprensión de las tensiones políticas que rodean al presupuesto.

Estas mismas ideas en el sistema político y legal español (política orientada hacia el interés general; Administración vinculada al poder legalmente instituido a través de la jerarquía, eficacia y su carácter estatutario y orientación al interés general, también democráticamente recogido por la Constitución en su artículo 103) acaban por plasmarse en la definición del presupuesto por la Constitución y por las leyes ordinarias. Estos principios conviven en nuestra vida presupuestaria como lo hacen en las relaciones entre política y Administración: de manera conflictiva. O mejor, son parte de un sistema de equilibrio inestable en el que pueden coexistir situaciones e interpretaciones diversas sobre la eficacia, la eficiencia y el servicio al interés o a los intereses generales.

La idea de una oposición entre intereses del todo (la organización, el Estado o la sociedad) o de las partes componentes (los individuos, los grupos organizados o no y las unidades menores de cada organización) no es, estructural o esquemáticamente hablando una innovación de las ciencias que tratan las organizaciones o la Administración pública.

Qué es lo bueno en cada momento y si existe una bondad general o si la bondad es de acuerdo con la interpretación de cada uno o según la conveniencia o el interés de cada uno, son cuestiones mucho más generales que pertenecen al terreno no ya de la teoría política o de la historia de las ideas, sino al de la propia filosofía general.

Naturalmente y por una mínima precaución, no vamos a entrar en un campo que se aleja por completo del de nuestro dominio. Sin embargo, ciertas ideas pueden ayudarnos a insertar una cuestión tan aparentemente alejada como la técnica presupuestaria en esta idea más amplia de los intereses generales. Permítase un breve excursus que ayude a

situar la cuestión sin el menor ánimo de invadir un terreno ajeno y no suficientemente conocido.

Junto a una corriente *realista* basada en contar lo que los hombres hacen en política y no lo que deben hacer, inaugurada por Maquiavelo, surgen contemporáneamente a él autores como Erasmo y Moro que precisamente tratan de exponer el deber ser de la política, enlazando con la vieja filosofía política de la Antigüedad. Estos precursores del utilitarismo contraponen en su crítica social una visión del Estado como expresión de los intereses de grupo, de la clase dominante, con una visión del fin de la política como el servicio a los intereses unitarios de la comunidad en los cuales se diluyen los intereses de los distintos individuos¹⁰³.

Estas ideas, coherentemente con la rotundidad con que pretenden conocer qué es *lo bueno*, inspiraron intentos organizadores que reconducen la diversidad a la unidad y que eliminan toda traza de descentralización o de dialéctica en el interior de las sociedades. Si sólo se toman estas ideas como un deber ser, sus implicaciones no son grandes para la organización de los Estados, pero el paso siguiente de considerar esta descripción como una cuestión de hecho lleva a una cierta confusión sobre la realidad de la política y, en nuestro caso, de la Administración.

El poso que ha quedado de estas ideas forma parte no sólo de ideas políticas, morales o religiosas, que no son directamente de nuestro interés, que no nos conciernen. Sí importa en cambio considerar que tanto la opinión común o vulgar, como ideas que actúan como creencias en el campo político, jurídico e incluso científico se nutren de esta vieja idea del interés general, de los intereses generales o del bien común. A partir de tal consideración los sistemas de pensamiento, los ordenamientos legales o las organizaciones se pueden exponer de manera coherente y con comodidad, pero a nuestro entender de manera errónea.

Se puede oponer una visión de bloque (monolítica) coherente y ordenada, generalmente racionalista pero falsa por errónea con una visión pluralista.

Partiendo de la idea de pluralidad, tanto social como en el interior del propio Estado, no es congruente contemplar el presupuesto como el resultado de algo buscado por una supuesta voluntad de la organización, orientada idealmente hacia la búsqueda del

¹⁰³ Jean TOUCHARD, Historia de las Ideas Políticas, Tecnos, Madrid 1977 p.211

interés general o el bien común. Cada uno busca en el presupuesto, en su contenido y en su propia organización y funcionamiento algo que satisfaga sus propios intereses (aun en el caso de que estos se expongan como coincidentes con el interés general).

Esto, que es asumido hoy día fácilmente cuando se aplica a los grupos sociales en presencia en la sociedad, y que es visto como lo habitual en el plano político de la lucha entre países, bloques o partidos políticos, no se suele ver tan claro al contemplar las instituciones estatales, ni mucho menos al examinar sus instrumentos técnicos, aparentemente insensibles a los intereses propios o ajenos.

Es justamente el paso de una Ciencia Política general a una ciencia administrativa, especializada en el complejo político-administrativo, lo que nos permite introducir esta simple idea sin socavar los fundamentos de la Administración pública, basados constitucionalmente en ideas un tanto añejas como el interés general o, en un alarde de falsa pluralidad y de desvinculación de la realidad, los intereses generales.

A. Perspectivas unitaristas de las teorías sobre las organizaciones.

Existe una tendencia a atribuir fines o valores a las organizaciones como bloques o al conjunto de sus componentes como si la pertenencia a una misma unidad, de análisis o de hecho, unificase fines y valores. Así, aparente o legalmente, la Administración sirve al Estado del que es su principal instrumento o al interés de la colectividad o interés general que justifica idealmente su existencia. Si la Administración sirve pues a unos valores o está orientada a unos fines que le son dados, otro tanto podría decirse de los instrumentos que utiliza o de la racionalidad que, según el modelo weberiano, le es propia.

El encabezamiento de este apartado nos sirve para referirnos a las perspectivas más clásicas de las teorías de la organización, que entienden ésta como un todo unitario al que atribuyen intereses o voluntad propios, estudiando en el caso más extremo aquélla como se estudia un ser vivo. De ellas nos separamos, siguiendo aquí lo que ocurre con las actuales ciencias administrativas.

En primer lugar la ausencia de conflicto. Hay que distanciarse un tanto de aquellas perspectivas científicas o técnicas que parten de la posibilidad de una técnica aplicable sin problemas a cualquier tipo de organizaciones y en cualesquiera circunstancias (posibilidad ya combatida en otro apartado y que goza de una envidiable supervivencia más allá de lo razonable). Para éstas no se plantea siquiera la posibilidad de un conflicto radical

entre unas y otras zonas de la organización, existiendo a lo sumo problemas de ajuste entre unos y otros elementos humanos que componen la organización¹⁰⁴.

En el caso del presupuesto, lo que existirían serían problemas de comunicación o de diseño orgánico que pueden resolverse a través de una mejora de la organización y de la implantación de técnicas de mayor calidad intrínseca. El problema que podríamos denominar político no se plantea siquiera, al prevalecer el propósito común de la organización sobre las distintas individualidades¹⁰⁵ y sobre la complejidad y fragmentación inherentes a las grandes organizaciones que son, en nuestro caso, las administraciones públicas.

En segundo lugar el conflicto existe pero está fuera de la organización, que sigue siendo una con un interés unitario, existe respecto a otras organizaciones (se puede ver así conflictos en el presupuesto entre beneficiarios y damnificados por las políticas de gasto, entre grupos sociales o entre éstos y la Administración pública. Se acerca más al punto de vista mantenido por nosotros, aunque no acaba de situarse en una perspectiva organizativa netamente pluralista, la posibilidad de que se vea a cada organización como un todo unitario que tiene una expresión única, cuyo conflicto puede producirse respecto a personas o grupos externos a ella. Así ocurriría cuando se examina fundamentalmente el conflicto que se produce respecto al producto del presupuesto entre distintos grupos beneficiarios o damnificados por él, o entre estos grupos y el conjunto político administrativo que ha producido el presupuesto.

Ejemplos de estas visiones son las referencias a qué grupos sociales salen beneficiados o perjudicados de tal o cual política presupuestaria, o qué estados, regiones o municipios salen igualmente más o menos mejorados de una determinada política de gasto o de ingresos del ámbito presupuestario y de gobierno inmediatamente superior.

Tercero: el conflicto dentro de la organización. Así, considerando sólo las tensiones externas, las que se producen sobre las magnitudes presupuestarias, se está obviando

¹⁰⁴Esta es la perspectiva del más clásico de los autores en organización, Frederick Winslow TAYLOR, para quien *“el objeto principal de la administración ha de ser asegurar la máxima prosperidad para el patrón, junto con la máxima prosperidad para cada uno de los empleados”* (en Principios de la administración científica, tomado de El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización I, Bernardo KLIKSBERG, Paidós, Buenos Aires, 1979).

¹⁰⁵En la obra citada de KLIKSBERG, p.7 respecto al pensamiento de Luther GULICK y de William H. NEWMAN, que se refieren, respectivamente, a la Administración pública y a las empresas privadas.

la diversidad de presupuestos deseados que existen en el interior del Estado y, más importante para nuestros propósitos, los diversos papeles desempeñados por cada una de las zonas de ese mismo Estado. Cada una de estas zonas exige al presupuesto no sólo una determinada dimensión o que los gastos en él incluidos se apliquen a tal o cual fin, sino una determinada funcionalidad del instrumento mismo, modificando el procedimiento o las premisas a utilizar en su elaboración.

Pero lo común es contemplar el posible conflicto fuera de la organización, no en su interior, por lo que las posibles dialécticas son de tipo social o político en un sentido general, nunca organizativo. Así, puede verse el conflicto en general, afectando a la constelación de organizaciones que pueblan nuestra sociedad. Pero al referirnos al interior del Estado, se hace necesario trazar (imaginando) múltiples fronteras y delimitaciones entre hipotéticas organizaciones y grupos para observar el conflicto entre ellos.

Difícilmente llega a verse el conflicto en el interior de las organizaciones, y cuando se hace nos vemos en la necesidad de diseccionarlas extremadamente en partes que ninguno reconoceríamos como tales organizaciones¹⁰⁶. Concretando esta cuestión a nuestro estudio, se necesitaría ver a cada departamento o a cada grupo humano como una organización en sí, o incluso a cada subdivisión de unos y otros, sin seguir el camino, para nosotros más correcto, de encontrar las tensiones y contradicciones de los diversos sectores de la organización estatal y, más concretamente, lo que cada una de ellos exige a los distintos instrumentos y procesos de la organización, que sigue siendo una pero fragmentada.

B. Perspectivas pluralistas: la idea de conflicto.

La idea de que en el interior de cada organización existe todo un complejo mundo de intereses contrapuestos, con un potencial conflicto entre ellos, corresponde a un mo-

¹⁰⁶Ni siquiera la consideración de las organizaciones como un sistema, con la importancia que se atribuye al entorno, resuelve convenientemente la cuestión, pues cabe volver a encontrar tantas organizaciones y entornos como sea necesario, para acabar asignando a cada organización un objetivo distinto pero único para cada una. Así PFIFFNER y SHERWOOD, Organización Administrativa, Herrero Hermanos Sucesores, México 1961, p. 56 "*las organizaciones tienen una gran diversidad de objetivos y funciones en multitud de ambientes distintos.*" Ello no quiere decir que estos autores dejen de lado los posibles intereses contrapuestos de los individuos y los distintos posibles patrones de conducta dentro de cada organización, pero no alcanzan a sacar conclusiones respecto al diseño orgánico de las organizaciones.

mento más avanzado de las ciencias de la organización, que dirige parte de sus esfuerzos a la resolución de éstos o a la integración del conflicto en la explicación del funcionamiento organizativo. Aquí cabe ya ver que entre propietarios y trabajadores o entre dirección y unidades operativas puede existir un conflicto, del mismo modo que puede existir entre las unidades centrales o la cúspide de una organización y sus unidades más o menos alejadas del centro.

Dando un paso más se pueden contemplar cuestiones como la mayor o menor centralización o descentralización de la decisión como temas eminentemente políticos o que afectan a la distribución del poder en el interior de las organizaciones.

Ya en el camino de contemplar la diferencia y el conflicto como algo consustancial y algo no necesariamente perturbador de las organizaciones (aunque sí potencialmente), la perspectiva de Simon¹⁰⁷, tratando de las lealtades y la identificación organizativa y del juego de objetivos en la organización, nos coloca del todo en la perspectiva adoptada, que trata de encontrar la funcionalidad en el presupuesto de la admisión del conflicto como algo normal y de la conciliación de los distintos puntos de vista que mantienen unos y otros sectores de la organización estatal, sin necesidad de disgregarla en multitud de microscópicas organizaciones.

La funcionalidad de esta idea para nuestro propósito es clara. Se trata de ver en el capítulo siguiente de qué manera el presupuesto español, más exactamente la organización presupuestaria que lo produce, es fruto de un complejo mundo de interacciones no dirigidas a un fin común más que de manera prescriptiva o incluso retórica. Esas interacciones dan como resultado un elemento más para el juego político en el interior de la Administración pública y en el interior de la sociedad organizada políticamente.

Por otro lado, suavizando un poco la necesidad de introducir la idea de conflicto en el interior de la organización presupuestaria, podemos referirnos simplemente a la diversidad de culturas y subculturas en el interior de la organización, lo que es perfectamente coherente con la importancia que damos al elemento humano, principal pero no único depositario de estas diferencias culturales. Seguimos la conceptualización realizada por Sackmann¹⁰⁸, que basa las diferencias culturales en los distintos tipos de conocimiento

¹⁰⁷El comportamiento administrativo, Aguilar, Madrid 1962

¹⁰⁸Sonja A.SACKMANN, Culture and Subcultures: An Analysis of Organizational Knowledge, en Administrative Science Quarterly, 37 (1992): 140-161

que se comparten por los miembros de la organización en sus diferentes unidades, especialmente el hallazgo de que los mismos campos funcionales de diferentes divisiones son más parecidos que diferentes campos funcionales dentro de la misma división (junto a la importancia de los grupos profesionales en la formación de subculturas).

Esto nos lleva a la diferenciación debida a las variadas funciones asignadas a distintos colectivos humanos (similar a la tradicional división en cuerpos dentro de la Administración), conectada con la idea de cultura de una organización o de subculturas dentro de una parte de ésta. Por otra parte, la importancia que damos a la idea de cultura y su misma introducción como clave explicativa no oculta que ésta se difumina cuando se dan, como suele ser frecuente, solapamientos entre las diferentes culturas. Así mismo no estamos minusvalorando ni la importancia del liderazgo político ni la del tiempo para marcar diferencias culturales.

C. Diferentes intereses y conceptos del presupuesto.

Además de poder examinar diferentes y opuestas maneras de ver el presupuesto, por la diversidad individual y social y el eventual conflicto entre personas y grupos, ciertas ideas del presupuesto las podemos considerar fijas. La función presupuestaria como necesidad objetiva general de los Estados nos señala unas características constantes y universales del presupuesto.

Algunas de ellas se dan en las organizaciones en general, así las relaciones con la planeación (selección entre diversos cursos futuros de acción), su expresión en términos numéricos, cuantitativos, pero no necesariamente monetarios, el ser un instrumento de control y la relación con la organización y con la gestión, pero al servicio de éstas. Se puede añadir la no exclusión de otros mecanismos de información y de control.

Ciertas características generales de las organizaciones están en el origen de estas características de los presupuestos: la división y especialización del trabajo, la coordinación entre unidades y funciones y la normalización de actividades, los flujos de autoridad entre las diferentes áreas de las organizaciones, la necesidad de sistemas de información y decisión, las necesidades de reducción de la incertidumbre y de anticipación, en definitiva la altísima correlación entre la existencia del presupuesto y la eficiencia.

Otras características del presupuesto obedecen a su surgimiento en el Estado moderno y a ellas nos referiremos en el apartado siguiente dedicado al origen histórico del presupuesto.

En primer lugar el presupuesto como documento administrativo, ya que a partir de ésta, de su existencia, se elabora por el Gobierno el presupuesto. El interés general es definido por el Gobierno y plasmado tanto en la forma de confección como en el propio contenido del presupuesto. Es decir el Gobierno define el cómo se adecua el presupuesto a este interés. Para ello en primer lugar el presupuesto refleja la propia existencia de la Administración y de sus diferentes unidades. Además este documento refleja la propia jerga administrativa y los medios de que se vale la Administración para lograr sus objetivos.

Podemos decir que lo contenido en las normas de Administración y Contabilidad (como se denominan inicialmente las regulaciones de la materia presupuestaria) sirve fundamentalmente a esos fines administrativos de orden, regularidad y certeza que tiene la Administración. Como algo secundario está la idea de resultados y de control por agentes externos a la propia Administración.

Como documento que se envía al Parlamento, que se dirige a la sociedad y que debe recoger los fines a que se orienta la Administración en general y el gasto público en particular, el presupuesto incide más en su controlabilidad externa, en su omnicomprensividad, y en recoger todas las finalidades y resultados que se ofrecen a los ciudadanos.

Ello viene dado tanto por la propia existencia de un agente externo al presupuesto, como por el debate público que puede suscitarse en torno al mismo. En este sentido no es casualidad que antes de denominaciones más tecnicizadas como las de presupuesto por programas o presupuesto en base cero (o PPBS y ZBB, respectivamente), se introduzcan nombres tales como el presupuesto del ciudadano o presupuesto por productos (*output Budget*) que aluden a los frutos del presupuesto y no a como se elabora éste o a los medios que emplea.

La posible contradicción entre las diferentes definiciones del interés público es resuelta en primera instancia por la propia Administración, por sus burócratas, por lo que en la descripción de la contraposición de intereses en España y en la contemplación de los aspectos orgánicos daremos gran importancia a este aspecto, si bien en última instancia es el poder político residente en el Parlamento quien tiene capacidad para definir este interés.

Ante ello, bien podríamos pensar que la existencia o no de Parlamento, su entidad y el que esté compuesto en cierta medida de burócratas son factores que influyen en la determinación final del modo de proceder, de los conceptos dominantes y del producto del presupuesto.

2. EL ORIGEN HISTÓRICO: LA DUALIDAD REY-REINO EN EL ANTIGUO RÉGIMEN, LA Tensión PARLAMENTO-GOBIERNO Y LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS LIBERALES Y LOS ASPECTOS POLÍTICOS Y DE CONTROL

Los presupuestos son en primer lugar algo que aparece desde el principio junto al Estado y que aparece como algo consustancial con él. El lugar ocupado en la estructura del Estado condiciona el modo de adoptar las decisiones y la elección de los instrumentos a utilizar y está en el origen de la institución.

A. La prehistoria presupuestaria

Se puede hablar de un estado primitivo o embrionario de la institución hasta el comienzo del Estado liberal con la guerra de la Independencia y la constitución de Cádiz de 1812, y a partir de ese momento de la existencia de una institución propiamente de presupuestos tal como hoy los conocemos. También aquí se da la extensión y el relativo paralelismo universal del presupuesto. El presupuesto es una institución cuyo nacimiento viene de ciertas características de las organizaciones y del Estado, por lo que dos son las causas de que en tiempos anteriores al principio del siglo XIX no se pueda hablar con precisión de presupuesto. Las decisiones las adopta quien tiene legitimidad para ello y el instrumento elegido no es el presupuesto, pues no lo exige ni la sociedad ni su instrumento de decisión colectiva, el Estado.

En primer lugar no es una necesidad dada la propia escasa magnitud de los gastos y de los ingresos y el hecho de que tampoco es importante la presión impositiva sobre las clases representadas en las Cortes. Por ello no hay una gran exigencia técnica ni social de presupuesto.

En segundo término la idea de freno político y de control, con la consiguiente consideración de las Cortes como un órgano del Estado distinto de la Corona no se impone en este período. El presupuesto está ligado al parlamentarismo, aunque sea escasa su base de representación. La democracia no tiene nada que ver con el surgimiento de esta institución.

En último término la dialéctica entre los monarcas y las asambleas es la clave inicial del presupuesto. Menos importante que cuánto y a qué se dedicará el dinero del Estado, las Asambleas tratan de imponer al Monarca su participación, que conlleva el ser reconocidos como sujetos políticos. Primero aprobándolo, y segundo obteniendo una garan-

tía de que se cumplen ciertas características técnicas como la temporalidad, periodicidad, contabilidad, unidad de caja y certeza en los gastos que se van a producir. Sobre todo diseñan el juego de poderes que existirá en el futuro de la institución y hacen emerger de la oscuridad el gasto público.

B. El Estado liberal.

Junto a la perdurabilidad y extensión de la existencia de presupuestos, que nos indican el carácter de institución necesaria del presupuesto para el Estado liberal, aparece la diversidad de formas y de funcionamientos concretos que adopta, precisamente en relación con las diversas interpretaciones que pueden existir del interés general. Ello muestra de nuevo el valor de la contingencia sobre las estructuras estatales y administrativas y también sobre la percepción que en cada momento y lugar histórico se tiene sobre cuál sea el interés general protegible en cada caso concreto.

Ciertas características que adoptan los presupuestos son bastante constantes, tanto trazando una división espacial como cronológica, y tales características son con frecuencia compartidas por las organizaciones no públicas. Estas características comunes y constantes son debidas a necesidades generales de las organizaciones y a necesidades específicas de la organización estatal. Sobre estas características es poco previsible que incidan ni las luchas por el poder ni los intereses o ideologías de quienes inciden en la configuración del Estado.

El presupuesto en el contexto del Estado liberal parlamentario va recibiendo la definición de sus principios, los cuales, a pesar de sus crisis en las organizaciones públicas, mantienen básicamente su vigencia hoy día al menos en el plano normativo. Ciertas necesidades específicas del Estado liberal (algunas son las de las grandes organizaciones en general, pero exacerbadas): dimensión y complejidad, división de tareas como necesidad política de garantía del sistema, el valor de la opinión y del voto, el control de los gobernantes por los gobernados, el mercado político y la competencia entre opciones son las que intervienen en la definición de los principios clásicos del presupuesto.

A título meramente indicativo se suele distinguir entre principios políticos (competencia, universalidad, unidad, claridad, especialidad, anualidad y publicidad), contables (presupuesto bruto, unidad de caja, especificación y ejercicio cerrado) y económicos (limitación del gasto, neutralidad impositiva, equilibrio anual y deuda pública autoliquidada).

ble). Cada uno de ellos tiene reflejo en la variación de nuestra organización presupuestaria que se examina en los siguientes capítulos.

La permanencia de los principios y de las características del presupuesto, aun habida cuenta de su permanente crisis y subsiguiente modificación relativa, se produce a pesar de tres factores de cambio que deben ser considerados:

Las luchas por el poder, los cambios en los intereses representados en el Estado (el mencionado por Baena paso de un Estado monoclasa a un Estado pluriclasa), y las nuevas ideologías imperantes (sea el keynesianismo o la socialdemocracia) no producen un completo abandono de los principios presupuestarios liberales porque ciertos de éstos son propios de una organización compleja y grande orientada al logro eficiente de fines dados externamente. Algunas de las características del presupuesto liberal son consustanciales a la propia existencia de un Estado complejo, garantizando su propia supervivencia. El carácter polémico del Estado liberal no conlleva la eliminación de la competencia y ciertas características del presupuesto han de permanecer para hacerla posible.

Frente a los cambios en la configuración estructural del esquema o modelo tipo parlamentario y con cierta dosis de democracia, el presupuesto ha seguido manteniendo ciertas características esenciales. Así las configuraciones en las que se rompe el esquema liberal de competencia y discusión, las dictaduras, necesitan conservar ciertas características que incluyen la conservación del presupuesto como institución liberal-parlamentaria. Las posibilidades no parlamentarias, como son los regímenes presidencialistas, tampoco abandonan del todo el esquema parlamentario del presupuesto: Estados Unidos. Las causas bien podrían estar en que en la configuración del presupuesto, es la dialéctica entre Gobierno y Parlamento, dentro ya de un régimen representativo, la que delimita los perfiles más destacables del presupuesto y no el carácter democrático de la forma política o el tipo de régimen democrático.

Finalmente, en la crisis de la institución presupuestaria surge una nueva legitimidad de la Administración como gestora y productora de servicios y bienes, lo que a la vez que incrementa la propia dimensión del presupuesto, refuerza el papel de éste como el único documento administrativo que pone en valor la opinión pública y la heterogeneidad social. La dialéctica entre mayoría y minorías que se da en el Estado contemporáneo refuerza la introducción de nuevas técnicas presupuestarias más transparentes, pero no elimina los viejos principios clásicos.

C. Importancia de las Cortes en el cuadro constitucional español en sus aspectos financieros

Una primera cuestión que debe señalarse, no por obvia menos importante, es la definición constitucional que la Constitución hace en su artículo primero de la forma política del Estado: monarquía parlamentaria. Ello implica que las instituciones alrededor de las cuales gira todo el sistema político son la Corona y el Parlamento, siendo este último el órgano que habitualmente soporte la mayor carga del sistema, al ser además el órgano en el que se sitúa el pluralismo político expresado por los partidos políticos. De ahí que los poderes más importantes deban situarse, y así lo haga la Constitución, en las Cortes Generales, emanación más directa del pueblo español, al que representan.

Por esta razón las funciones que la Constitución atribuye a las Cortes son de la máxima importancia, y las normas que ellas mismas producen o las que proceden del gobierno pero afectan su funcionamiento no pueden hacer dejación de esas funciones constitucionalmente atribuidas. De ahí también que en aquellos poderes o funciones que son ejercidos conjuntamente con otra institución constitucional, como necesariamente y no sólo por razones constitucionales ocurre con las funciones financieras, esta conjunción o funcionamiento conjunto deba permitir a las Cortes mantener su lugar principal en el sistema político.

Todo ello, que parece de Perogrullo y algo así como la síntesis del acuerdo constitucional, es puesto en cuestión cada año y de manera sistemática tanto por el gobierno y la Administración en la que se apoya, como por la mera inacción de las propias Cortes Generales.

La valoración que se haga del sistema político, en concreto su calificación como régimen parlamentario o régimen de gabinete, está en función del papel de las Cortes en cuanto a la tramitación de las leyes fundamentales, en particular de las leyes que gobiernan las relaciones entre los poderes públicos como es la del presupuesto.

Y esta calificación no está tanto en función de las normas básicas que regulan el sistema sino del uso que se haga de las opciones que la Constitución permite. En materia presupuestaria, como en otras materias, la Constitución admite el desarrollo de diversas posibilidades, y son los hechos posteriores a su promulgación, surgidos de cuestiones no estrictamente jurídicas, como el sistema de relaciones entre unas comunidades autónomas y el centro y los concretos resultados electorales, los que nos llevan hacia una u otra calificación del régimen político, su calificación actual como federalizante y de gabinete.

En materia presupuestaria, como en otras de gran importancia, la Constitución no puede calificarse sino de tosca, pero eso es distinto de que carezca de toda efectividad jurídica. La tosquedad de la Constitución no viene tanto de permitir diversas posibilidades (que vienen siempre determinadas por la situación política y no por los textos constitucionales), sino de propiciar lecturas y relecturas absolutamente contrapuestas y alternativamente inconstitucionales. Ello la convierte en instrumento poco útil para regular la vida democrática y sí en campo abierto a la confrontación y la inseguridad.

Esa tosquedad se refiere en nuestro campo a la posibilidad de iniciativa y enmienda presupuestaria, que aun regulada con exquisita ecuanimidad no habría sido operativa en una situación de mayoría absoluta monopartidaria, aunque sí en una de mayoría relativa o de coaliciones electorales. Pero cuestión distinta es que la norma no pretende que el Gobierno manipule a su antojo el contenido de la ley y vacíe de contenido la supuesta limitación presupuestaria.

Este efecto proviene directamente del carácter democrático del sistema y de la transferencia limitada del poder que se produce del cuerpo electoral a las Cortes y de éstas al Gobierno. Pero también se produce en el seno de una democracia elaborada y creadora de finos mecanismos de equilibrio que creemos que debería caracterizar a nuestra sociedad, más que de la propia de una sociedad primitiva. Así, el gobierno no debe utilizar la ley de presupuestos como un instrumento más de poder y no debe falsear el momento anual de rendición de cuentas (no nos referimos a la rendición formal de las cuentas tras la ejecución, sino a la presentación del proyecto de ley de presupuestos) ante unas cámaras que, de antemano, se saben mayoritariamente partidarias. Por tanto no es desde un punto de vista jurídico como puede lograrse la calificación de las relaciones gobierno-parlamento en materia presupuestaria, pues la Constitución y los reglamentos poco operan para hacer variar la opinión que podamos hacernos del juego de poderes en el que debemos insertar el presupuesto.

El desagrado de algunos autores ante la regulación constitucional¹⁰⁹ cabe entenderlo así desde la perspectiva del virtuosismo jurídico, que se desasosiega ante la tosquedad que antes mencionábamos y que comentaremos en su lugar, pues los defectos de nuestra vida política o de nuestra vida presupuestaria mal pueden ser resueltos por las

¹⁰⁹ Así Martínez Lago, op.cit., p.19

leyes. Pero nos unimos a él en la pretensión de que las leyes, entre ellas la Constitución y sus leyes básicas de desarrollo, deben dejar cerrado suficientemente un problema como el que contemplamos.

a. Rango de ley formal para la planificación y la presupuestación

La regulación constitucional de la planificación, de la presupuestación y de las relaciones entre ambas sitúa este campo como algo propio de las Cortes Generales con independencia de la formalización de este hecho en leyes. Es preciso indicar esto porque hoy día, en que la mayor parte de las leyes provienen en su origen del ejecutivo, y cuando éste legisla además vía decretos-ley y legislación delegada, lo que importa no es el carácter de ley o el valor o la fuerza de ley. Desde un punto de vista estrictamente político lo que nos interesa es el poder de obligar por un lado (que es algo que sólo en parte ocurre con la ley de presupuestos respecto al ejecutivo), y ahí es indiferente que nos encontremos ante una ley o ante un acto reglamentario, si éste se cumple, y por otro la procedencia del acto, en este caso parlamentario.

Es decir, más que el carácter de ley de los presupuestos o del plan, lo que destaca inicialmente la Constitución es que los presupuestos son aprobados por las Cortes Generales, como algo distinto tanto de la potestad legislativa del Estado como de la función de control que ejercen sobre el Gobierno.

Esto es, por más que en otro lugar hemos insistido en el carácter de instrumento de control que históricamente ha tenido el presupuesto, éste es algo distinto del mero control que, a través de una pluralidad de instrumentos, ejercen las cámaras. También la labor presupuestaria es algo distinto de la potestad legislativa, aunque fuera sólo por el mero hecho de que, a pesar del engrosamiento de la parte literaria y legiferante que se va produciendo en nuestras leyes de presupuestos, lo sustancial del presupuesto son unos extraños estados numéricos, cuadros, claves cuya cifra se encomienda a normas de ínfimo rango, etc., nada propios de la generalidad de las leyes, y cuya comprensión se escapa a la inmensa mayoría de los juristas.

Por tanto el carácter de ley de los presupuestos es una consideración secundaria frente al hecho de que su aprobación corresponde a las Cortes. Sin embargo, también se trata de una ley y de gran importancia, por lo que -al igual que las leyes orgánicas y de bases, la reforma constitucional y las cuestiones internacionales- no puede ser objeto su aprobación de delegación del pleno en comisiones legislativas permanentes. Mucho me-

nos puede ser objeto de delegación formal o implícita en el Gobierno la regulación de aspectos esenciales de la operativa presupuestaria de elaboración, ejecución y control.

Pero parece importante resaltar la preeminencia del carácter parlamentario sobre el carácter legislativo de los presupuestos para considerar de otra forma la intervención del ejecutivo en la conformación de esta ley. A este respecto, es de señalar que el contexto es lo que marca la diferencia entre la discusión alemana, del siglo XIX, sobre el carácter de ley formal o ley material de los presupuestos, y la más reciente discusión española sobre el tema, planteada ante el Tribunal Constitucional¹¹⁰. Mientras que optar por el carácter de ley formal y la restricción de la participación de las cámaras en su aprobación tenía el sentido de favorecer al ejecutivo autoritario en la Prusia de Bismarck, en la reciente polémica jurídica sobre el tema, el resultado de decantarse por el carácter material de la ley era favorecer igualmente al ejecutivo o, en otros términos, favorecer a la mayoría absoluta frente a las minorías y, en definitiva, disminuir las posibilidades de debate para el parlamento.

En todo caso, sin entrar a fondo en una cuestión ya resuelta -a mi entender insatisfactoriamente para el sistema político democrático- por la doctrina mayoritaria y por el Tribunal Constitucional, la regulación de la ley de presupuestos es peculiar y se encuentra en un título diferente a los utilizados para regular a las Cortes, al Gobierno y la Administración y a las relaciones entre ambos conjuntos.

La regulación está contenida en el título denominado *Economía y Hacienda*, donde se obliga a utilizar la ley para otras cuestiones además de para los presupuestos generales del Estado.

¹¹⁰ Así en una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional, la 27/81 de 20 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 36, 37, 38, 43 y disposición adicional 5 de la ley 74/80, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1981. Señala que el artículo 66.2 de la Constitución enuncia la aprobación del presupuesto como una competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado. La singularidad de la ley de presupuestos "excede la cuestión, en estos momentos superada, del carácter formal o material de esta Ley. Deriva ,..., del carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica; pero, por otra parte, las notas singulares de la Ley presupuestaria ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento. Ciertamente que quizás pueda decirse que tales limitaciones no derivan de la Constitución, pero también lo es que el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier Ley envuelve en este caso una restricción constitucional del debate."

En concreto se exige la ley para:

- Reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio¹¹¹.
- Acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.
- Establecimiento de las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general.
- Planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.
- Desarrollo de la composición y funciones de un Consejo para la planificación que se constituya.
- Régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales.
- Patrimonio del Estado y Nacional.
- Tributación.
- Autorización para emitir deuda pública o contraer crédito.
- Regulación del Tribunal de Cuentas.

De entre estas leyes destacan dos peculiares: la del Tribunal de Cuentas, que ha de ser orgánica y la de planificación, donde la iniciativa -al igual que en el presupuesto- corresponde en exclusiva al Gobierno. La de presupuestos, que como las demás leyes ordinarias debe ser aprobada por mayoría simple de la mayoría de los miembros presentes de las cámaras (número bien bajo, por cierto) tiene además unas peculiaridades que la separan de la generalidad de las leyes, incluso de las económicas, por el papel que tiene el

¹¹¹ Dicción equívoca la del término “especialmente”, que no deja claro si en los demás casos siempre se necesita ley o sólo cuando conlleve monopolio. Deja abierta además la cuestión de los monopolios públicos de hecho o de los monopolios privados, aunque esta es una cuestión de defensa de la competencia o de la economía de mercado que desborda este trabajo.

Gobierno y por los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria¹¹².

Concretamente, la Constitución da a la ley de presupuestos el pleno carácter de ley y la práctica legislativa ha utilizado ampliamente tal carácter de ley, entrando a regular cualquier materia pública o privada, tuviera o no algo que ver con la gestión de los créditos presupuestados¹¹³. Otra cosa es que las leyes las sacan adelante las mayorías parlamentarias y no las minorías, y esto puede resultar incómodo para estas últimas.

Así, los apartados uno, dos y siete del artículo 134 de la Constitución definen claramente y con amplitud el contenido de la ley de presupuestos y la participación del Gobierno y de las Cortes:

1. *Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.*

¹¹²Tema tratado en profundidad por Miguel Ángel Martínez Lago en Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria, Monografía nº 90 del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1990.

¹¹³Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/87 de 21 de mayo admite el amplio contenido de las leyes de presupuestos, basándose -como en la STC 27/1981- en el carácter de vehículo de dirección y orientación de la política económica, que corresponde al Gobierno. Así, establece "Si las previsiones del artículo 134.2 de la CE configuran un contenido mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos (que ha de incluir, así, el presupuesto, en sentido estricto, del Estado) no es posible considerar que confieran a tal contenido también un carácter exclusivo y excluyente, impidiendo que la Ley de Presupuestos contenga disposiciones que no coincidan exactamente con ese contenido. Esta Ley se ha ido configurando progresivamente, no sólo como un conjunto de previsiones contables, sino... ... como un vehículo de dirección y orientación de la política económica, que corresponde al Gobierno. Este carácter... ... ha supuesto la inclusión en la Ley de Presupuestos, en su articulado, de disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con el mismo, a efectos de la orientación de la política económica."

Una tendencia contraria en el Tribunal Constitucional es la que se manifiesta en la de 14 de mayo de 1992, que limita el amplio contenido posible de la Ley de Presupuestos, que detiene su importante desarrollo como ley ómnibus, desarrollo que había alentado el propio TC. A partir de ella la ley de presupuestos suele ir acompañada de una llamada ley de acompañamiento que incluye todo aquello que, en principio, pudiera parecer excesivo de acuerdo con la nueva doctrina limitadora del TC.

2. *Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*

7. *La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.*

Y es obvio que el juego real que han dado las leyes anuales de presupuestos ha ido más allá, mucho más lejos, de lo que este artículo preveía. La práctica reciente de aprobar en paralelo a la ley de presupuestos una ley financiera o de acompañamiento sólo resuelve formalmente el problema planteado, y pone más en evidencia la gravedad del mismo. Tan sólo nos confirma que las formas, que así quedan plenamente cubiertas, pueden respetarse sin resolver en absoluto el carácter, en este punto, democráticamente poco funcional de nuestro sistema político.

b. Anualidad de la aprobación presupuestaria y plazo garantizado para el examen y la discusión

Como es suficientemente conocido, los antecedentes de esta previsión constitucional están en la pugna entre los monarcas y las cámaras representativas por la imposición de tributos; los primeros tratando de obtener recursos sin convocar reuniones de estas cámaras, y éstas tratando de utilizar la reunión para votar los impuestos como ocasión de hacer llegar a los monarcas sus pretensiones en los más diversos órdenes, o meramente como ocasión de reunirse como tal asamblea, de señalar su existencia como cuerpo político.

Hoy se puede ver que ya no existen razones de fondo para mantener esta reunión anual, dado que los impuestos tienen vigencia permanente con independencia de la ley de presupuestos, las Cortes a través de su Diputación Permanente están constantemente en vigor y los parlamentarios encuentran mejores lugares para reunirse que las inhóspitas salas de pleno y de comisiones, y mejores medios de llegar a la opinión pública que la plúmbea transmisión de los debates presupuestarios.

No obstante, la Constitución, heredera de otras constituciones democratizadoras y deseosas de arrebatar poderes al monarca, y conocedores sus autores de que tal es la práctica habitual en nuestro entorno, contiene una previsión al respecto en el apartado 3 del

artículo 134, que completan la referencia al carácter anual de los presupuestos del apartado anterior:

3. *El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.*

4. *Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.*

La eficacia de la garantía es doble pero poco efectiva. Por un lado garantiza en el plano presupuestario algo que en el ámbito general ya está garantizado, la reunión de las Cortes para la presentación del proyecto de ley de presupuestos. Por otro, la garantía, dentro de eso que se ha venido a denominar constitucionalismo racionalizado, opera a favor del gobierno, que puede, mediante la prórroga automática del presupuesto, gobernar sin el consentimiento expreso de las Cortes, complementando así en el plano financiero la necesidad de censura constructiva para oponerse a un gobierno no deseado por la mayoría del parlamento.

Si la primera garantía es hoy día innecesaria, dado que las Cortes o la Diputación Permanente están permanentemente reunidas, la segunda garantía ha operado durante los años examinados en un sentido completamente diferente del dicho más arriba, al permitir que la prórroga opere para evitar sin discusión crecimiento del gasto.

La prórroga presupuestaria, que lleva consigo una cierta congelación de los gastos públicos y la necesidad de realizar cambios técnicos e interpretaciones en los presupuestos precedentes, puede operar como un instrumento de reducción del gasto público y de maniobra a favor del órgano encargado de realizar tales cambios de carácter técnico¹¹⁴.

¹¹⁴La razón fue la disolución de las Cortes debida a la convocatoria de elecciones generales para el 29 de octubre del año 1989, lo que impidió que la ley de presupuestos para 1990 pudiera encontrarse publicada en el BOE antes del 31 de diciembre de 1989. De hecho se publicó en el BOE de 30 de junio de 1990, batiendo récords de tardanza en la publicación de la ley de presupuestos. El Real Decreto ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria (publicado como ley 5/1990 de 29 de junio en el BOE de 30 de junio a continuación de la ley de presupuestos 4/1990 de 29 de junio) realizó las primeras adaptaciones

Tal parece para nosotros el sentido de la prórroga de 1989, realizada con intenciones de restringir enérgicamente el gasto público, lo que lleva incluso a pensar, quizás exageradamente -dados los magros resultados electorales obtenidos- que la prórroga pudo operar en este caso como causa y no como efecto de la disolución de las Cortes.

En cuanto al plazo garantizado para el examen y la discusión de los proyectos de ley de presupuestos, que en nuestro sistema es de tres meses (octubre-diciembre), ni es suficiente ni es tampoco causa de que los presupuestos se examinen de forma tan liviana en nuestras cámaras. No es suficiente porque debe dividirse entre las dos cámaras, en este caso operando la bicameralidad como un obstáculo al buen funcionamiento de nuestro parlamento. Ni es suficiente porque mientras que el ejecutivo dedica doce meses al año a cada presupuesto y todo su interés, la actividad presupuestaria de nuestras cámaras es como el Guadiana y del poco esfuerzo no suelen salir grandes resultados.

No obstante no es el plazo de tres meses la causa de que el parlamento diga poco sobre lo que el gobierno le presenta en forma de presupuestos. Tres meses con un adecuado apoyo técnico durante los meses anteriores, con trabajo en comisión y plenos de trabajo para cada cámara podrían permitir suficientemente la detallada discusión del presupuesto. Pero las medidas técnicas contenidas en los reglamentos de las Cámaras son notoriamente insuficientes para que las Cortes desarrollen con plenitud sus facultades presupuestarias.

c. Universalidad del ámbito presupuestario

La novedad de esta universalidad es sólo relativa, significando respecto a la situación anterior que también se contemplan los presupuestos de los organismos autónomos que hasta la instauración democrática aprobaba el gobierno.

Sin embargo los efectos son muy limitados, dado que lo que ha ido creciendo sobremedida ha sido el sector de la Administración institucional al que se le ha cambiado el nombre y se ha excluido de un auténtico control presupuestario. Parte de ese sector público estatal se ha ido además configurando bajo formas privadas de personalidad -que no de

de carácter técnico, pero las más importantes para la Administración fueron operadas conjuntamente por la Intervención y la Dirección general de Presupuestos.

funcionamiento-, deduciéndose de ahí la falta de obligación de someterse a un régimen presupuestario pleno.

La universalidad se ve así truncada vía ley ordinaria, contraviniendo abiertamente pero sin consecuencias lo previsto en la Constitución. Cada ley de presupuestos contiene cifras absolutamente abiertas y no vinculantes sobre los ingresos y los gastos de todo el sector empresarial público del Estado. Contiene además los falsamente llamados presupuestos de los entes públicos que adoptan formas presupuestarias de lo más variado, y finalmente contiene muy poco que pueda obligar desde las Cortes al sector administrativo estatal en el campo financiero. Además se crean figuras nuevas de forma jurídica privada y funciones netamente administrativas, con el fin de huir no sólo del presupuesto público, sino de las formas públicas de contratación, personal, transparencia, etc. De estos diversos modos la máxima capacidad en materia presupuestaria queda ampliamente desmentida por el desarrollo real de la vida financiera del Estado.

d. Restricciones constitucionales al poder de las Cortes

Las restricciones establecidas por la Constitución se resumen en el artículo 134 en sus apartados 5 y 6:

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Las conclusiones son evidentes para el gobierno: puede presentar proyectos de ley que modifiquen los derechos o las obligaciones financieras del ejercicio de acuerdo con el presupuesto en vigor y puede oponerse a iniciativas del mismo tipo que provengan de las Cortes.

Más allá, los reglamentos parlamentarios y parte de la doctrina han extendido las limitaciones que las facultades gubernamentales implican para los parlamentarios, en un caso de insólita autolimitación.

En el campo del seguimiento de lo que el ejecutivo hace y deshace con los presupuestos ya en vigor, en muchos casos, la intervención que se da a las Cortes Generales es una mera comunicación periódica de los cambios ocurridos en los presupuestos. En la mayor parte de los casos ni siquiera esto. Esto ocurre por ejemplo en cuanto a los proyectos de inversión que se incluyen en los anexos que acompañan a los presupuestos. Si por un lado la ley de presupuestos da cierto valor a estos anexos, por otro, órdenes ministeriales de Economía y Hacienda permiten cambios aparentemente menores que impiden un auténtico seguimiento de los proyectos¹¹⁵.

¹¹⁵ Así el artículo 73 de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, establece que:

“Los proyectos de inversión incluidos en el Anexo de Inversiones Reales que se acompaña a los Presupuestos del Estado y sus Organismos autónomos, se identifican mediante el código de proyecto que en dichos anexos se les asigna con el fin de establecer el seguimiento presupuestario de su realización.

El código asignado a cada uno de estos proyectos no podrá ser alterado hasta su finalización. En consecuencia, las modificaciones de los programas de inversión que impliquen el inicio de nuevos proyectos requerirán la asignación por el Ministerio de Economía y Hacienda del código nuevo correspondiente.

De las modificaciones que se produzcan en los proyectos incluidos en el Anexo de Inversiones Reales se dará cuenta a la Comisión de Presupuestos del Congreso.”

Por Orden de 16 de marzo de 1987 (BOE de 23 de marzo) se estableció el procedimiento de alteración de los proyectos que, a pesar de lo expresado en el preámbulo de la orden ministerial, no contemplaba el modo de hacer llegar a las Cortes las modificaciones, competencia en realidad de la Intervención, excepto en Defensa, donde la modificación la realizaría la Subdirección general de Contabilidad, ni que las Cortes recibieran la información relevante que permitiera hacerse un juicio sobre las razones de los cambios operados. Se establecía el siguiente procedimiento:

1. Cuando por exigencias de la gestión resulte conveniente la inclusión de un proyecto de inversión nuevo, no contenido en el Anexo de Inversiones Reales que en su momento se adjuntó a los Presupuestos Generales del Estado para 1987, el Centro gestor afectado tramitará la oportuna propuesta de alteración a la Intervención Delegada en el Departamento ministerial o en el Organismo autónomo o, en su caso, a la Subdirección general de Contabilidad del Ministerio de Defensa, a través de la correspondiente oficina presupuestaria.

En la propuesta se incluirá el código de proyecto que reflejará el año de inicio del proyecto, sección y servicio presupuestario y el número secuencial que corresponda dentro de los proyectos que se desarrollen en el Centro gestor.

2. La Intervención Delegada o, en su caso, la Subdirección general de Contabilidad del Ministerio de Defensa, previo informe de la oficina presupuestaria, asignará, si procede, el nuevo código del proyecto de inversión de acuerdo con las instrucciones dictadas por la Intervención general de la Administración del Estado respecto del Sistema de Información Contable.

3. Al objeto de que el total de las anualidades de los proyectos incluidos bajo el epígrafe de un artículo presupuestario coincida con la consignación que para el mismo exista en cada momento en los Presupuestos Generales del Estado, se procederá a anular, en su caso, el importe equivalente de la anualidad de los proyectos a los que el nuevo sustituya. Si el nuevo proyecto fuera financiado por la correspondiente modificación presupuestaria, no será necesaria tal anulación.

4. Mensualmente, las oficinas presupuestarias darán traslado al Comité de Inversiones Públicas y a la Dirección general de Presupuestos de una relación detallada de los proyectos dados de alta, de aquellos otros cuya ejecución no sea posible iniciar durante el ejercicio presupuestario, así como de aquellos cuya anualidad sea alterada, utilizando a tal efecto los modelos I, II, y III que se acompañan como anexo.

Pero aún esa escasa información debió parecer excesiva en claridad al Ministerio de Economía y Hacienda, por lo que al año siguiente, la información sobre los cambios realizados se extendió a los proyectos de inversión incluidos en el Anexo de Proyectos de Inversión Vinculantes, que acompaña a los presupuestos, a los que se parece dotar de cierta estabilidad.

Fue el artículo 21.2 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 el que dispuso la extensión, incluyendo la información suministrada al Senado:

“Las cantidades que se asignen a los proyectos incluidos en el Anexo de Proyectos de Inversión Vinculantes, que asimismo acompañan a los Presupuestos Generales del Estado y sus Organismos Autónomos, deberán destinarse exclusivamente a la realización de los referidos Proyectos de carácter vinculante.

La alteración de estas cantidades para financiar proyectos diferentes deberá ser autorizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta del centro gestor responsable.”

En ejecución de esta disposición, se dictó la Orden de 28 de abril de 1988 (BOE de 9 de mayo), que previó además la comunicación a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y

Pero aun cuando existen ciertas normas que obligan a informar a las Cortes de los cambios efectuados, fijarse en esas normas o hacer un análisis pormenorizado de las mismas para resaltar su importancia desenfoca la cuestión, dada la escasa entidad de la

del Senado, lo que había sido omitido por la orden anterior, y desarrolló con detalle la necesidad teórica de justificar el cambio de proyecto o superproyecto. En ella se disponía:

1. El Comité de Inversiones Públicas, a propuesta de los Centros gestores, podrá autorizar la alteración de las cantidades asignadas a proyectos vinculantes con el objeto de financiar otras actuaciones diferentes. La propuesta de los Centros gestores deberá acompañarse de la justificación de las alteraciones que se proponen, así como del cambio en la programación de las inversiones que la misma supone.

2. En el caso de que los costes de los proyectos contenidos en el anexo de proyectos vinculantes resulten superiores a las cifras asignadas a los mismos, los Centros gestores podrán incrementar estas partidas detrayéndolas de las que tienen consignadas los proyectos no vinculantes. De estas alteraciones y del cambio de programación que ello suponga se dará cuenta al Comité de Inversiones Públicas.

3. Para la tramitación de las modificaciones contempladas en la presente Orden se utilizará el modelo del anexo I y la memoria justificativa con el contenido que se detalla en el anexo II.

4. De los acuerdos adoptados, la Secretaría del Comité de Inversiones Públicas dará conocimiento al Departamento correspondiente, a la dirección general de Presupuestos, a la Intervención Delegada del Centro Gestor y a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado.

La Memoria justificativa de las alteraciones que se proponen (Anexo II) incluía dos apartados:

I. Motivos por los que no se realizan, en su totalidad o en parte, los superproyectos/proyectos vinculantes.

II. Justificación de la nueva programación:

1. Descripción de la nueva inversión y calendario de ejecución previsto.

2. Resultados esperados e importancia de la inversión en la consecución de los objetivos del programa.

3. Objetivos de la inversión. Descripción del calendario anual de cumplimiento.

4. Coste de la inversión. Estimación del coste global y explicación del método de obtención del coste.

5. Beneficios esperados de la inversión. Justificación de los beneficios económico-sociales.

6. Resultados de rentabilidad, en su caso..

vinculación de los proyectos y la cada vez mayor parte de los mismos que escapan a cualquier tipo de control o de información. Para 1992 se vincularon 47 superproyectos y 15 proyectos, por un importe total de crédito vinculado de 87.065 millones de pesetas¹¹⁶, apenas el 9.5 por 100 de la inversión del subsector Estado y el 6.7 por 100 de la inversión de los presupuestos generales del Estado consolidados.

Al crecimiento de las competencias del ejecutivo para ejecutar libremente y modificar sin freno el presupuesto aprobado por las Cortes Generales, se ha reaccionado recientemente, al introducir límites a la capacidad global de modificación que tiene el ejecutivo. No se ha reducido en cambio su competencia para modificar internamente las cifras de la ley o para mantener una práctica completa libertad en materia militar. Las razones de esta limitación, dado el carácter de ley de autolimitación del ejecutivo que atribuimos a la ley de presupuestos, no se encuentran en la voluntad de devolver el papel principal a las Cortes. Hay que buscarlas en el creciente déficit público y en la incapacidad del Ministerio de Economía y Hacienda para mantener el crecimiento del gasto público en cifras razonables.

Así, a través de esta limitación legal al crecimiento del gasto, se logran razones que oponer a las solicitudes de modificación presupuestaria provenientes de los ministerios, ya que estas razones no operan ni para el propio Ministerio de Economía y Hacienda, responsable fundamentalmente de la política contra el déficit público y del endeudamiento, ni para el de Defensa en cuanto a los gastos en inversiones militares.

3. EL PRESUPUESTO COMO CENTRO DE CONFLICTO DE INTERESES EN LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN: LA PERSPECTIVA OCUPACIONAL O DEL LUGAR OCUPADO

Resulta paradójico poner de manifiesto el carácter instrumental o de aparato sin voluntad propia de la Administración frente al marcado carácter político del presupuesto. Pero precisamente esa falta de compromiso de la Administración respecto a las diferentes opciones políticas permite que, siendo un aparato sin voluntad propia respecto al gasto que se decide, su volumen o finalidad concretas, el aspecto de las posiciones o del lugar ocupado tenga un mayor valor. Este es sobre todo sobre los aspectos propiamente organi-

¹¹⁶Anexo de proyectos vinculantes para 1992.

zativos y de información, lo que con el tiempo se ha ido destacando como un factor fundamental en las sociedades democráticas.

Destacaremos la importancia del lugar frente a la perspectiva ideológica, el valor de las posiciones como variable explicativa del comportamiento de la organización presupuestaria. Dentro de la Administración no se tiene una opción política en el sentido general, de partidos y de opciones por ésta o aquella política social, sectorial o económica, pero se siguen políticas en el sentido que los teóricos de la Public Choice utilizan al decir, por ejemplo, que los burócratas o las agencias tienden a la maximización de su presupuesto (en su cuantía y en el margen de maniobra) sin importar si esta maximización se refiere a allegar más recursos a la defensa o a la creación de infraestructuras en cualquier sector administrado.

No vamos a seguir por el camino ya transitado de discutir la tendencia a la maximización del presupuesto, sino a tratar de explicar cómo los diferentes agentes tratan de tener un procedimiento, criterios organizativos, diseño de la estructura y distribución de competencias y tareas congruentes con sus propios intereses. Y ello referido no sólo a las unidades administrativas, sino predicable también de quiénes en un momento dado son Gobierno o componen el Parlamento.

La dinámica que da origen al nacimiento de la función presupuestaria moderna nos muestra qué distintos son los requerimientos, lo que se espera o se pretende del presupuesto, según el lugar que se ocupa en la estructura general de la sociedad y del Estado. Parece preferible esta perspectiva del lugar ocupado a la de la ideología mantenida por ser más consistente con la observación que hacemos en los siguientes capítulos de la realidad concreta de nuestro país.

En general el valor explicativo de las posiciones ha sido utilizado por Narciso Pizarro¹¹⁷, quien a partir de tal valor llega al análisis general de las organizaciones públicas: el puesto como categoría referida al individuo e independiente de él, su relación con el concepto de función y la topología estructural que de ella se deriva.

Se puede hacer una traslación del concepto de posiciones a un ámbito mayor: cada organización, cada departamento, cada ministerio (o el conjunto legislativo, ejecutivo,

¹¹⁷ Narciso PIZARRO, Los métodos de estudio de las organizaciones administrativas. Copia 1982

administrativo, etc.) ocupa una posición general que induce un comportamiento diferenciado respecto a otras posiciones.

Tiene una menor importancia el análisis ideológico y el estudio de los individuos para conocer el proceso decisorio y para aplicar el análisis del pasado inmediato al presente o para predecir el futuro, que el análisis de las posiciones.

La ideología o el programa ideológico global que sostienen las distintas fuerzas sociales parecen determinar más el producto final del presupuesto, su magnitud y los fines a que se dedica, que la forma de adoptar las decisiones y los instrumentos utilizados. Estos, el proceso decisorio y los medios utilizados, parecen depender más del lugar ocupado.

La tosquedad del análisis aquí realizado, en el que no se llega a un análisis completo de redes de posiciones viene del objetivo limitado del estudio que se ciñe al análisis de la organización presupuestaria española, lo que nos obliga a reducir deliberadamente las posiciones estudiadas.

En el caso del presupuesto, cuyo origen histórico afirmábamos que está no tanto en definir qué se quiere hacer, y en qué campos y con qué intensidad, sino en hacer valer la propia posición en el mecanismo decisorio: el reconocimiento del papel del estamento o de la clase o grupo a la que se pertenece. La cuestión primaria en el presupuesto es desatacadamente la de la competencia o el haz de funciones que corresponde a cada posición, entendida muy generalmente dada su dinámica y variabilidad. El componente relacional resulta esencial para la explicación del papel de cada actor en oposición a los de los demás (entre legislativo y ejecutivo y entre los distintos miembros del ejecutivo) por ver quién ostenta el papel directivo.

La incidencia de la ideología o programa político sobre el producto final (*output*) del presupuesto, su volumen y fines específicos no se desprecia aquí. La visión funcional del presupuesto recoge precisamente la importancia de este factor en la comprensión del documento presupuestario. Pero de lo que tratamos desde el comienzo en este estudio es de la caja negra, no del análisis del *input* y del *output* presupuestarios.

Que inicialmente se carezca de un instrumento para poder valorar esa ideología en los programas de gasto, ello es debido precisamente a que existía una mayor relevancia del aspecto posicional/competencial, una visión restringida del papel del sector público por ser escasas las distintas opciones de gasto y, sobre todo a un Estado monoclase y la consiguiente ausencia de una idea clara de posible conflicto ideológico.

La idea de presupuesto de producto o presupuesto funcional es fruto de admitir el posible conflicto en cuanto al volumen y a la distribución del gasto. No incorpora todavía la idea de eficacia en cuanto a qué fines alcanzar con el presupuesto (así en el concepto de presupuesto funcional y su origen en USA y así también en el concepto de presupuesto funcional al uso). Tampoco tiene ideas sobre la eficiencia, cuestión aun hoy día muy lejana de nuestro presupuesto.

Pero a la vez entendemos que el examen de la caja negra condiciona la validez de la visión funcional para comparar opciones ideológicas (así en el libro de Beltrán, *Ideologías y gasto público en España*). Esta visión es inválida si no existe acuerdo acerca de la utilización del presupuesto como instrumento de tipo ideológico (cara al Parlamento y al electorado) y de la posible diferencia entre presupuesto inicial y presupuesto ejecutado, así como sobre la composición real de los gastos a incluir en cada función: se manifiesta la no neutralidad de la Administración presupuestaria y de los modos de elaborar el presupuesto.

Dada la imposibilidad de poner en cuestión cada vez todos los pequeños componentes del presupuesto que sirven de base a las grandes clasificaciones, lo que se requiere es un acuerdo *político* acerca de las medidas instrumentales y de ejecución, pero tal acuerdo depende de un previo reconocimiento de la importancia de estas cuestiones. Una vez resuelto este enorme inconveniente para el análisis de los presupuestos públicos es posible analizar las diferentes dialécticas que se producen en la sociedad acerca del carácter y significado del presupuesto. En el volumen de los gastos públicos: las teorías sobre el volumen del gasto y su evolución (causas exógenas y causas ideológicas); en la composición de los gastos públicos: las tensiones entre absolutismo y liberalismo, entre conservadurismo y progresismo, entre populismo y socialismo. La consolidación o petrificación del gasto público y el análisis marginal de las variaciones, desde el que se llega al margen de maniobra presupuestaria, requiere también resolver previamente esa examen de la caja negra, de la Administración presupuestaria.

4. CONCLUSIÓN: UN PRESUPUESTO PARA MÚLTIPLES AGENTES

Con carácter previo y frente a las dialécticas arriba mencionadas deben observarse la multifinalidad del presupuesto y su forma concreta como una resultante de fuerzas contrapuestas o parcialmente paralelas.

Así, dentro del terreno por nosotros elegido de la eficiencia y la eficacia de las actuaciones públicas, la introducción de técnicas analíticas que valoren la eficiencia y la eficacia de los distintos programas (o la productividad y efectividad de los mismos) no es tanto una necesidad natural en una mejora gradual de la técnica presupuestaria, cuanto fruto de la competencia entre distintos actores de la decisión presupuestaria.

Allí donde el ejecutivo (elemento más dinámico en la configuración del presupuesto) utiliza tales técnicas de análisis, el legislativo se ve obligado a realizar lo propio. Mientras que, en sistemas políticos de idéntico nivel de desarrollo y con una cultura política y administrativa que podríamos considerar análoga, donde el ejecutivo no utiliza tales medios, el legislativo no se ve obligado a dotarse tampoco de los mismos.

El presupuesto para el Parlamento en cuanto a la forma busca la mayor especificación posible de cada una de las rúbricas que componen el presupuesto, una relación efectiva entre gastos y responsables de su Administración, una vinculación de los créditos a los fines señalados en su aprobación, la posibilidad de control del cumplimiento, la claridad o realidad de lo reflejado en los proyectos de presupuestos,... El papel de la comunidad y de la opinión pública y su exigencia de transparencia se trasladan al presupuesto en esta sede parlamentaria, trayendo a colación la heterogeneidad social y la participación en los beneficios y cargas del presupuesto.

En lo que respecta al procedimiento, vemos en primer lugar que se busca la periodicidad del proceso y su amplitud en sede parlamentaria, el libre desenvolvimiento de las facultades parlamentarias (derecho de propuesta y enmienda), las facilidades en los medios para un adecuado examen de las cifras presentadas y la posibilidad de conocimiento directo de las cifras y de los antecedentes presentados.

En cuanto al contenido se trata por un lado de que el presupuesto tenga la mayor amplitud (que éste englobe la mayor parte, si no todo, el objeto presupuestario, que el presupuesto sea omnicomprendivo y sin necesidad de normas adicionales) y a la vez que el presupuesto sea sólo eso, un presupuesto. Se deben dejar incólumes las facultades parlamentarias en el resto de la actividad legislativa y de control del Parlamento. Además los principios de unidad y universalidad sirven principalmente al Parlamento.

El presupuesto del Gobierno tiene en la forma las siguientes características: el gobierno buscaría el menor grado de vinculación de los créditos o en todo caso la posibilidad de efectuar modificaciones libremente, sin autorización o incluso sin información al parlamento; la existencia de grandes partidas de libre disposición o no controlables por el

parlamento; la forma ininteligible o confusa para los parlamentarios, incluso amparándose en la necesidad técnica o en la especialidad de la materia.

En lo que tiene de obligación de seguir un procedimiento destaca el protagonismo absoluto del Gobierno en la preparación e iniciativa presupuestaria, la mínima duración del tiempo parlamentario, la utilización del Parlamento como lugar de refrendo y no de decisión. El uso de técnicas asequibles para él pero no para el Parlamento (la renovación frecuente de las técnicas empleadas, de la terminología utilizada, de las formas de presentación, de la apariencia, van en este sentido). Finalmente algo para nosotros clave: la prevalencia del uso de la jerarquía que vincula a la Administración con el Gobierno, sobre el carácter estatutario de ésta. Esto no es una particularidad del ámbito presupuestario: el Gobierno impone su jerarquía y busca en los funcionarios no sólo el cumplimiento de sus instrucciones, sino el secreto respecto al Parlamento o la opinión pública y el encubrimiento cuando fuere necesario.

El contenido del presupuesto gubernamental tiene las siguientes características: amplitud del campo abarcado por los presupuestos, de manera desproporcionada a la reducida información útil para su comprensión por el Parlamento; el incremento del carácter de instrumento de mando y control que puede ser el presupuesto frente a la Administración pública y frente a otras organizaciones.

Finalmente, en cuanto a la forma del presupuesto administrativo, la Administración busca en la forma del presupuesto la adecuación a la gestión que deben desarrollar sus distintas unidades. Respecto a éstas debe tenerse en cuenta que coexisten unidades dedicadas a la gestión de los recursos con aquéllas que justifican su existencia por el control que ejercen sobre otras o por el papel que desempeñan en el desarrollo de mecanismos de coordinación. Unas y otras condicionan poderosamente la forma que adopten los presupuestos y, más concretamente, las clasificaciones utilizadas para los gastos públicos y su grado de vinculación en la gestión de los créditos.

El procedimiento¹¹⁸ tiene como fundamental interés para la Administración el grado de participación que cada una de las unidades y cada uno de los colectivos humanos presentes en la Administración aspiran a y consiguen efectivamente tener. También

¹¹⁸DEBBASCH (1972) p.429 "El puesto de la Administración en el proceso presupuestario es esencial. No solamente porque la acción administrativa depende estrechamente de los créditos concedidos por el presupuesto, sino también porque la Administración representa un papel predominante en la preparación del presupuesto y en el control de su ejecución".

aquí es básica la distinción entre unidades de gestión (en un sentido muy amplio) y unidades de control y de coordinación y el papel que desempeñan los grupos humanos. Todos tratan de tener un papel relevante en las distintas fases del proceso presupuestario en su vertiente interna, administrativa, y en sus relaciones con el ápice estratégico y con los representantes populares. Se trata de mantener e incrementar la participación en el proceso de toma de decisiones, bien sea participando en la elaboración y control presupuestarios, bien detrayendo del proceso y del ámbito presupuestario aspectos o sectores que se reservan para sí las unidades gestoras o que reenvían a otros procesos administrativos en los que la capacidad propia de maniobra sea mayor.

En cuanto al contenido, la referencia sería fundamentalmente a la búsqueda de la mayor parte del total que trata de lograr cada unidad (maximización cuantitativa en la que coinciden Niskanen y Wildavsky) y al grado de control sobre el uso de la parte asignada del presupuesto (maximización cualitativa).

Como vemos, los requerimientos que cada uno proyecta sobre el presupuesto son contrapuestos a los de los demás y la plasmación de cada uno de ellos en el presupuesto concreto lo que produce la dinámica de la organización y del mismo presupuesto.

***CAPÍTULO VI LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA
EN ESPAÑA***

Resumen

Para examinar las tensiones que se dan en nuestro país a lo largo del tiempo, se parte de señalar dos notas básicas de nuestro presupuesto: el incrementalismo y el enorme protagonismo del Ministerio de Hacienda, en concreto de la Intervención como uno de sus centros directivos, en todo lo que se relaciona con el presupuesto. Ambas notas provienen del siglo XIX y definen mejor que ninguna otra la realidad del presupuesto hasta nuestros días, partiendo de unas consideraciones previas que llegan hasta la actualidad.

Se divide el primitivo presupuesto del régimen franquista en un primer período que va desde la guerra civil hasta 1957, de marcada inercia del presupuesto clásico, y un segundo período que va desde la fuerte convulsión económica y administrativa de 1957 hasta 1967, etapa rica administrativamente en la que se introducen las innovaciones más duraderas en nuestro presupuesto, de las que aún vivimos. En la primera etapa, en la que el presupuesto es un débil instrumento para el control y no se producen intentos de mejora para ningún otro fin que el señalado, la Intervención sigue siendo la dominadora de la organización presupuestaria o casi su único componente. La segunda etapa es aquella en la que coincide una puesta en cuestión radical del presupuesto de control por el control, esto es el papel de la Intervención en el presupuesto, con la modernización del mismo. En estos años surge un órgano superior con competencias en materia de gasto público, existe de 1963 a 1967 una DGP no controlada por la Intervención y se comparte el proceso con la Presidencia del Gobierno.

El período de 1967 a 1977 es el de transición y vuelta atrás en materia presupuestaria. Aunque para nosotros es el período clave que marca los siguientes veinte años hasta la actualidad, no resulta nada fácil su calificación positiva o negativa o determinar si supone un avance o una involución claros en nuestro campo. Por un lado están más presentes que nunca las nuevas ideas sobre las técnicas presupuestarias, que se llevan incluso a la legislación que hoy tenemos. En cambio, comienza la grave crisis de los principios clásicos y se da una auténtica involución organizativa que nos devuelve al dominio de la presupuestación por los interventores y a la ausencia de medidas efectivas para renovar técnicamente el presupuesto. La denominación que hemos dado a este apartado: *la transición hacia las nuevas ideas-técnicas presupuestarias*, revela sin embargo que es ahora cuando se gesta el que la idea de presupuesto por programas esté continuamente presente en toda modificación del presupuesto.

Así, como si de un esquema hegeliano (no buscado en absoluto) se tratase, el período siguiente, el de la primera transición política (1977-1982), supone el claro contraste entre la gestión tradicional del presupuesto y los nuevos enfoques. Contraste entre la situación antigua y las nuevas ideas o, como hemos titulado, su equilibrio. Claramente se dan en apariencia numerosos pasos para conseguir llevar a la realidad lo previsto en la Ley General Presupuestaria sobre el nuevo presupuesto por programas. Pero creemos que la ebullición de órganos y de medidas no va acompañada de una revisión de las auténticas taras del presupuesto español que, como hemos señalado, provienen de un siglo atrás. Se producen además dos hechos que ponen en cuestión el modo tradicional de elaborar los presupuestos, pero que no lo cambian positivamente: la creación de nuevas figuras jurídico-públicas (los entes) excluidas del control presupuestario pleno y la adaptación al Estado autonómico que se está creando sin un modelo de financiación definitivo. Los pasos dados deben tacharse de infructuosos, tanto en 1995 como ahora.

La etapa final produce el desbordamiento de ciertos hechos que surgen en el período anterior: déficit público, creación de entes ajenos al control tradicional y disminución de éste para el conjunto del sector público, y descentralización territorial tanto en las comunidades autónomas como en los entes locales. Todos estos fenómenos se traducen en una menor capacidad del Estado para controlar los gastos públicos y en una máxima desviación por parte del ejecutivo de los gastos presupuestados, tal como viene reiterando el Tribunal de Cuentas. Por otro lado, a la vez que se produce un gran olvido de los principios presupuestarios clásicos, acompañado de una falta absoluta de tensión entre legislativo y ejecutivo (lo que permite que lo primero suceda), se pretende haber conseguido realizar las tareas pendientes desde 1977, esto es, profundizar y culminar la reforma modernizadora del presupuesto. Para nosotros lo cierto es que el nuevo modelo de presupuestar, basado en apariencia en la presupuestación por programas, en la programación plurianual y en la plena inserción del presupuesto tradicional en su envolvente económico-financiera, es más la transformación del presupuesto en algo muy distinto de lo que la historia y la doctrina presupuestaria entienden por tal.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de contemplar la contraposición de intereses que se da en nuestro país en el último período, que aquí consideramos centralmente (aunque enmarcado por el primitivo

presupuesto franquista y su evolución a través de la reforma técnica y de la reforma política), hay que señalar dos notas que, elaboradas en el siglo pasado¹¹⁹, definen el presupuesto español a lo largo de todo el siglo XX y que llegan hasta la actualidad.

Estas notas definitorias son: el tan denostado método incrementalista en la confección del presupuesto, que significa simplemente que para la elaboración de un presupuesto, el principal, si no único, referente es el presupuesto del año anterior; y, en segundo término, la clara preponderancia del Ministerio de Hacienda en todo lo que concierne al presupuesto, de modo que el punto de vista imperante en cada momento en este departamento es el que primordialmente se lleva al interior del presupuesto y condiciona así toda la actividad del sector público que suponga el manejo de algún medio financiero.

Incrementalismo

En cuanto al incrementalismo, antes que discutir si es o no es incrementalista nuestro presupuesto, ya que es nota común a todos los presupuestos (incluidos los que tratan de incorporar las últimas novedades en materia de técnicas presupuestarias), debe considerarse que lo es en primer lugar por lo que se podría denominar incrementalismo por imperativo legal. Este imperativo incrementalista que está presente en la legislación de toda la segunda mitad del siglo XIX¹²⁰, se consagra en el XX por la ley de 30 de enero de 1900, al establecer que:

“sólo deben discutirse y votarse por conceptos los ingresos y por capítulos en los gastos, las alteraciones que el Gobierno proponga se hagan en los Presupuestos del año anterior inmediato respectivo, y las que las Cortes acuerden que se introduzcan por ini-

¹¹⁹ El uso de las leyes de presupuestos para disciplinar el conjunto de la Administración pública es una constante a lo largo del siglo XIX y no una novedad. Tampoco resulta novedoso su sistemático incumplimiento. Así, por ejemplo la ley de presupuestos de 26 de mayo de 1835 estableció de manera terminante la centralización de fondos, vuelta a imponerse mediante la publicación del Real Decreto de 24 de octubre de 1849, y extendida a las cajas especiales por la ley de 2 y el Real Decreto de 29 de agosto de 1886. La Administración central y provincial de la Hacienda pública y el sistema de ingresos se reorganizaron por la ley de presupuestos y reales decretos de 23 de mayo de 1845.

¹²⁰ Los Proyectos de Leyes Fundamentales de Bravo Murillo, de 2 de diciembre de 1852, establecen por primera vez el incrementalismo legal del presupuesto. Ya en el preámbulo se dice que **“Únicamente serán objeto de la discusión de las Cortes respecto de los presupuestos las alteraciones que en ellos se introduzcan cada año, cuando hayan sido ya definitivamente aprobados”**, lo que se lleva al artículo 6º del proyecto de constitución.

*ciativa parlamentaria, en uso de sus facultades legislativas. Las demás partidas se entenderán aprobadas*¹²¹«

Igual modo de trabajo es el que existe en la negociación entre los ministerios y el de Hacienda, ya que aquéllos deben remitir:

“una nota de las variaciones que juzgue convenientes” [respecto al presupuesto vigente]

Tal incrementalismo legal y no sólo de hecho se ve confirmado por leyes posteriores como la de 18 de diciembre de 1950, y es obviado por las demás hasta muy recientemente, ya que sólo a partir de 1957 se empiezan a encontrar innovaciones en este modo de proceder, no tanto en las normas con rango de ley cuanto en las normas de elaboración presupuestaria. Pero incluso con esta innovación formal habrá que tener siempre en cuenta el peso de esta larga tradición presupuestaria, que en su forma práctica tiene repercusiones sobre todo sobre la manera de trabajar de la Administración.

Pero además del incrementalismo legal, deben hacerse algunas consideraciones abstractas sobre esta manera de proceder. Este denostado método de trabajo tiene dos efectos principales que permiten tanto incrementar como reducir la racionalidad de la operativa presupuestaria. Uno, que la discusión presupuestaria tiene un campo muy limitado: el del examen en más o en menos de las variaciones que se proponen. Con ello se pueden dedicar todos los recursos, toda la atención de quienes intervienen en el proceso a un número relativamente pequeño de cuestiones o de partidas a debatir. Esto más que ser un rasgo de irracionalidad facilitaría la decisión aun reduciendo las premisas para su adopción al mínimo (recursos mentales o facilidades para el cálculo en la terminología de Wildavsky) y, como contrapartida, dejaría en todo momento claras las diferencias entre los presupuestos de un año respecto de los de años precedentes y siguientes, es decir sería relativamente sencillo el establecer series homogéneas y la comparación interanual. Se podría añadir que, en su necesaria fase parlamentaria, una menor complejidad de la mate-

¹²¹Ya el artículo 31 de la ley de 1870 establecía que Las Cortes discutirán y votarán, por conceptos en los ingresos y por capítulos en los gastos, todas las alteraciones que el Gobierno proponga con relación a los presupuestos del año anterior; las demás partidas se entenderán aprobadas.

ria a debatir se convierte en una mayor competencia efectiva del actor con menor competencia técnica, en este caso las Cortes, sobre la materia presupuestaria.

El segundo efecto, muy relacionado con el anterior, es que no existe una discusión global sobre la totalidad ni sobre cada una de las partidas que componen el presupuesto. El incrementalismo produce una excesiva reducción del objeto de la presupuestación. Pero, sobre todo, el incrementalismo, en cuanto puede tender a hacer aprobar sin discusión las partidas preexistentes, induce a una consolidación, una petrificación de las partidas ya existentes, impidiendo en cierto grado la innovación, o introducción de nuevas actividades y puesta en cuestión de las existentes¹²².

Pero tras este primer comentario crítico hacia el incrementalismo impuesto a lo largo de todo el siglo, surgen dos cuestiones que pueden hacer variar la visión que se tenga sobre el mismo. Cuestiones que surgen precisamente de una visión crítica de las medidas de perfeccionamiento del proceso presupuestario que desde 1957 llegan hasta la actualidad.

El volumen de cambios que el ejecutivo proponga hacer a las Cortes no es un dato fijo ni necesariamente, como se apuntaba al principio, pequeño en su cuantía e importancia. A lo que obliga este método es a pensar en lo variable, dando por supuesto que lo que no varía sigue igual. Así se limita la facilidad que puede tener el Gobierno para hacer aparecer como distinto lo que no ha cambiado y se le obliga a hacer patentes los cambios que desea efectuar en su política general o en su política económica, al nivel de detalle deseado. Si el volumen de variaciones, llevando las posibilidades al extremo, alcanzara el total del presupuesto que es posible aprobar, tal método se convertiría en una visión global y detallada de la actuación del Gobierno pero, eso sí, con una clara referencia intertemporal que no anula completamente la participación de los no expertos, los políticos y sobre todo la opinión pública en el proceso. El procedimiento incrementalista sería algo parecido al llamado “control de cambios” de los procesadores de texto, que nadie tilda de irracional, sino que fomenta la racionalidad, la transparencia y la eficiencia.

¹²² A este respecto es interesante recordar un tema abierto por BAENA (2000): la contraposición entre innovación (p.264) e incrementalismo (p.265) en las políticas públicas, quedando por determinar si las políticas públicas no confortadoras, o menores, son auténticas políticas públicas. Debe considerarse que la propia política presupuestaria separada de las políticas públicas sectoriales existe aun cuando sea de aparente continuidad o incrementalismo.

Las cuestiones de procedimiento, tales como qué gastos se incluyen en unas rúbricas u otras del presupuesto, el ámbito mismo del presupuesto y qué gastos se financian extrapresupuestariamente en cada año, surgen con claridad de la metodología incrementalista, mientras que las más modernas técnicas presupuestarias tienen una cierta componente de encubrimiento de tales prácticas, más que de renovación profunda de las razones reales de las elecciones presupuestarias.

Protagonismo de Hacienda

La segunda nota es el enorme protagonismo del Ministerio de Hacienda, y en concreto de la Intervención general de la Administración del Estado, que sólo manifestó dos graves crisis en sendos momentos de grave crisis del Estado: la Primera República y la dictadura de Primo de Rivera. En ambos casos fueron razones de duplicidad en materia contable con el Tribunal de Cuentas las que motivaron su desaparición y la separación de las tareas de censura de cuentas y las de contabilidad y presupuestación.

Señalaré que tanto la ley citada de 1900 como la de 1911 atribuyen la presentación ante las Cortes del “plan general” o presupuesto no al Gobierno o a su Presidente, sino al Ministro de Hacienda, si bien con sujeción a los acuerdos del Gobierno. Esta situación, si bien no recogida así en la legislación actual, que atribuye tal cometido al Gobierno, es rigurosamente la que tenemos hoy en día, en la que el protagonismo del Ministro de Hacienda llega casi a ocultar al público que se trata de un proyecto de ley emanado, como los demás, del Gobierno de la nación.

Ya la Instrucción Provisional para la Administración de la Hacienda pública de 23 de mayo de 1845¹²³ sitúa la competencia presupuestaria en lo que hoy es la Intervención general de la Administración del Estado, entonces Contaduría General del Reino, al establecer en su artículo 27 que:

Son atribuciones del contador general del Reino las siguientes:

18ª y última. Formar los presupuestos anuales del Ministerio de Hacienda, reclamar en tiempo oportuno los de los demás Ministerios, y redactar el general del Estado.

¹²³Real Orden de 15 de junio de 1845.

Como modificación menor pero de significado para nuestro objeto podemos enunciar el cambio en junio de 1850 del nombre de la Contaduría General por el de Dirección general de Contabilidad de la Hacienda Pública¹²⁴.

Sobre su mecánica más detallada de elaboración, se establece poco después (1849)¹²⁵ la tradicional división en secciones, capítulos y artículos que hoy constituye el centro (si no la única relevante) de la clasificación presupuestaria:

Artículo 3. Cada Ministerio formará el presupuesto anual de todos los gastos de su servicio y lo pasará al de Hacienda, por el cual se redactará y presentará a las Cortes el presupuesto general del Estado, comprendiendo el de ingresos, o la propuesta de medios para cubrir las obligaciones. Esta propuesta acompañará a todo proyecto de ley que lleve autorización de gastos.

Artículo 4. El presupuesto de cada Ministerio se formará dividiéndolo en capítulos y artículos. Cada capítulo contendrá las obligaciones de una misma naturaleza, y sus artículos los diferentes objetos que aquéllas comprendan. Por regla general formarán capítulos separados las obligaciones o gastos correspondientes al personal en todos los ramos del servicio y los del material en los mismos ramos.

Como ley general la que perduró fue la de 20 de febrero de 1850, cuya vigencia se extiende hasta la de 1870 (que en su mayor parte conservó el contenido de la anterior). La ley de 1850 no tuvo más modificaciones importantes que la prohibición de realizar transferencias de crédito sino por ley especial en la ley de presupuestos para 1867 y que fue de nuevo modificado por el artículo 41 de la ley de 1870¹²⁶:

¹²⁴Artículo 1º del Real Decreto de 21 de junio de 1850 que fue desarrollado por Real Orden de la misma fecha, que distingue entre contabilidad y redacción de los presupuestos. La denominación se mantiene en el Real Decreto de 18 de febrero de 1871, que aprueba el reglamento orgánico del Ministerio de Hacienda, y en el Real Decreto de 8 de noviembre de 1871, que aprueba el reglamento orgánico de la Dirección General de Contabilidad.

¹²⁵Real Decreto de 24 de octubre de 1849, desarrollado por la Instrucción de 25 de enero de 1850.

¹²⁶Ley de presupuestos de 3 de agosto de 1866. La ley de 1870 introdujo de aquí en adelante la posibilidad de realizar transferencias de crédito por el Consejo de Ministros entre capítulos dentro de una misma sección.

Artículo 22. En el ejercicio del presente presupuesto y sucesivos no podrán concederse sino por leyes especiales, suplementos de crédito, créditos extraordinarios y transferencias de crédito de uno a otro capítulo para ningún objeto de ninguna especie.

Exceptúanse únicamente los casos de guerra, de calamidad pública o de grave alteración de orden público, y aquellos en que los gastos de material correspondientes a servicios explotados por la Administración se aumenten por mayor rendimiento de los productos en los respectivos ramos.

La ley de 1870¹²⁷ que, como decimos, conservó sustancialmente el contenido de la de 1850, divide los presupuestos en ordinarios (incluyen los recursos y gastos que tengan carácter permanente aunque su cuantía sea variable) y extraordinarios (detallarán los recursos y obligaciones de carácter transitorio), e introduce normas de claridad que evitan las secciones de varios o gastos de diversos ministerios o los capítulos con diversos servicios o que incluyan en el mismo servicio y capítulo gastos de personal y material¹²⁸.

Respecto a las tareas de contabilidad y de presupuestación se rebaja el rango de la Intervención y se establece¹²⁹:

Para redactar los presupuestos generales de ingresos y gastos del Estado; para formar los balances y cuentas generales que el Gobierno ha de presentar a las Cortes; para examinar las liquidaciones ... se crea una Sección de Intervención general y Teneduría de libros en la Secretaría, con dependencia inmediata del Ministro de Hacienda... Podrá la Sección central de Intervención reclamar de las de todos los Ministerios, Centros directivos, Negociados de contabilidad y jefes, económicos y administrativos de las provincias cuantos datos sean necesarios para la redacción de los presupuestos generales.

¹²⁷Ley de 25 de junio de 1870, gaceta del 28.

¹²⁸Artículo 30: no podrán incluirse en una sección obligaciones correspondientes a distintos Ministerios, ni en un capítulo diversos servicios, ni tampoco los gastos del personal y material del mismo servicio.

¹²⁹Decreto de 29 de mayo de 1873, artículos 2º y 6º.

Poco después, el Decreto presidencial de 7 de enero de 1874 volvió a dar al interventor general la categoría de jefe superior de Administración (director general) y consagró definitivamente la denominación de Intervención general de la Administración del Estado, cuyo primer reglamento orgánico de 1878¹³⁰ establece:

Artículo 5. Compete a la Teneduría de libros:

primero. Redactar los presupuestos generales de ingresos y gastos del Estado con los datos que faciliten los Ministerios y demás Centros de la Administración pública, con arreglo a las instrucciones que el Ministro de Hacienda comunique a la Intervención general

Séptimo. Entender en los expedientes que se instruyan para modificar los créditos de los presupuestos, y redactar los decretos y proyectos de ley a que aquéllos dieren lugar.

Artículo 9. La Teneduría de libros se compondrá de los Negociados siguientes:

...sexto y último. Presupuestos, cuentas generales y contabilidad anticipada.

Así mismo establece el mismo reglamento respecto al orden de los trabajos (denominación del capítulo segundo):

Artículo duodécimo. El servicio de contabilidad correspondiente a cada año económico empezará con la impresión y circulación de los presupuestos generales, que la Teneduría realizará inmediatamente después que aquéllos sean aprobados por las Cortes. Si al aproximarse el año no estuviesen aprobados los presupuestos se redactará un prontuario de los mismos, y se circulará a todas las dependencias centrales y provinciales de la Administración pública para que conozcan la nomenclatura y clasificación de los diversos conceptos y capítulos, y se ajusten al orden con que están consignados los ingresos y los gastos en todo lo relativo a la expedición de documentos de cargo y data para la redacción de las diferentes cuentas.

¹³⁰ Real Decreto de 7 de diciembre de 1878.

Como se puede ver, para el control que ejerce la Intervención es indiferente que exista o no un presupuesto aprobado por las Cortes. Si éste no está aprobado, se sustituye por un *prontuario*, que garantiza la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior.

El Reglamento orgánico de la Administración Central de la Hacienda Pública, vigente a lo largo de casi todo el siglo XX, atribuye a un mismo órgano todo lo que se refiere a presupuestos, intervención y contabilidad y ésta es una unidad que llega con distintas variantes hasta la actualidad. Establecía de modo claro y sin ambigüedades la competencia respecto a la materia presupuestaria¹³¹, además de las restantes competencias que son, tradicional y actualmente, propias de la intervención (actividad fiscalizadora y contable propiamente dicha).

Ya en este momento la actividad presupuestaria está unida por tanto a la interventora y contable y son los mismos funcionarios los que se encargan de realizar una y otra: los Cuerpos de Contabilidad o Cuerpos Pericial y Auxiliar de Contabilidad¹³², aspiración de los sucesivos ministerios de Hacienda durante toda la segunda mitad del siglo XIX¹³³. Durante los años que siguen son por ello Cuerpos de Contabilidad los que elaboran cada año los presupuestos del Estado y realizan los trabajos necesarios para llegar a la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1.911¹³⁴, la cual regula en su Capítulo IV los presupuestos y en los Capítulos VII y VIII la intervención y la contabilidad, respectivamente.

¹³¹“*La intervención general de la Administración del Estado tiene a su cargo la formación del presupuesto general del Estado, la tramitación de expedientes de modificación de créditos y reorganización de servicios*” Artículo 10 del Real Decreto de 13 de octubre de 1.903, Gaceta del 14

¹³²La ley de 27 de diciembre de 1878 de bases de contabilidad de la Hacienda pública, autorizó en su base novena y última la constitución de *un Cuerpo de empleados especiales para los cargos de jefes de Intervención y tenedores de libros de las Administraciones económicas y demás dependencias del Estado, exigiéndose las circunstancias de aptitud que en uso de esa autorización determine el Gobierno para el ingreso en los referidos destinos.*

¹³³Lo inició el Real Decreto de 7 de enero de 1879, inspirado en el propósito de centralizar la contabilidad y vigorizar la intervención, gaceta del 8. El Real Decreto de 12 de febrero de 1884 recordó la autorización de 1878 mandando que una comisión propusiera las bases para constituir un cuerpo pericial de empleados de contabilidad de la Hacienda pública, gaceta del 18. Finalmente es el Real Decreto de 28 de marzo de 1893 el que, a la vez que reforma la contabilidad del Estado, que se llevará por partida doble desde entonces, creó el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado; pero el Cuerpo no se creó definitivamente hasta el Real Decreto de 6 de diciembre de 1894

¹³⁴Gaceta del 2 de julio

La intención principal de esta ley y de sus normas de desarrollo¹³⁵ es sujetar la actividad pública al control de legalidad presupuestaria y mejorar el conocimiento de las cuentas públicas a través de la contabilidad, materias en las que la competencia técnica y normada es propia de los Cuerpos de Contabilidad, en particular del Pericial que ostenta las jefaturas de los servicios de elaboración presupuestaria, lo que es ilustrativo sobre el concepto que inicialmente se tiene sobre el presupuesto y su estrecha relación con la contabilidad y el control.

Salvo un corto período de la dictadura de Primo de Rivera¹³⁶, en el cual se atribuyen las funciones presupuestarias a la Dirección general de Tesorería y Contabilidad (sin funciones de control), hasta 1963 la función presupuestaria se situó en la Intervención general de la Administración del Estado, que reunía las tres funciones ya reseñadas. La situación en la dictadura de Primo de Rivera coincide además con un cese en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias que, en nuestro campo, va acompañada como algo natural, de la refundición del Tribunal de Cuentas con la Intervención en el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública.

Así, durante la dictadura primorriverista no se producen innovaciones importantes en cuanto a la elaboración del presupuesto, pero sí en cuanto a su control y a la estructura de la organización presupuestaria. El real decreto-ley de 19 de junio de 1.924 refunde los servicios del Tribunal de Cuentas del Reino con los de la Intervención general de la Administración del Estado en el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, uniendo las funciones de fiscal e interventor de la Administración con la de censor de los actos que esta misma Administración realiza. De este original órgano se separaron durante este período las funciones contables, que pasaron a ser centralizadas en la Dirección general de Tesorería y Contabilidad, con lo que es difícil saber de qué manera podía ejercerse el control sin contar con el instrumento de la contabilidad.

¹³⁵Instrucción de la Ley de Contabilidad aprobada por Real Orden de 27 de diciembre de 1.916, Gaceta del 28, y Disposiciones complementarias aprobadas por Real Decreto de 2 de febrero de 1.917, Gaceta del 8.

¹³⁶Real Decreto-Ley de 19 de junio de 1924, que refunde los servicios de la Intervención y del Tribunal de Cuentas en cuanto a la fiscalización y la intervención, por un lado, y la censura de cuentas, por el otro en el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, separándose de éste las funciones de contabilidad, que pasan a la Dirección General de Tesorería y Contabilidad. El Real Decreto-Ley de 4 de febrero de 1930 vuelve a la situación anterior.

De este período es también (como de muchos otros cuerpos de funcionarios, por lo demás) el Reglamento del Cuerpo Pericial de Contabilidad¹³⁷ y la modificación del año económico ajustándolo al natural¹³⁸, modificación ésta que quedaría incorporada, con ligeras variantes a lo largo del tiempo, hasta nuestros días. Igualmente en los diversos ministerios las competencias presupuestarias son propias de las secciones de contabilidad, viéndose la formación de presupuestos como una operación puramente contable.

Tras seis años de vigencia de esta situación (coincidentes con los de gobierno de Primo de Rivera) en la que no se distingue entre control interno y control externo a la Administración y en la que, lo más importante, se separa la función interventora de la contable, en 1.930 se vuelve a la situación anterior, deshaciendo lo hecho por la Dictadura¹³⁹. Es decir, en 1.930 la situación es idéntica a la de 1.903, reuniéndose en la Intervención las funciones fiscalizadora y contable y la de elaboración de los presupuestos. Además se devuelve su plena vigencia a la ley de 1.911 y se encomienda indistintamente la jefatura de las intervenciones centrales y provinciales a los Cuerpos Pericial de Contabilidad del Estado y General de la Administración de la Hacienda Pública¹⁴⁰, matizándose así algo la situación precedente en el aspecto del personal y de la adscripción a cuerpos de las funciones interventoras.

De qué modo se ve en este período la unión entre funciones interventoras, contables y presupuestarias se observa claramente en el artículo 1º de la real Orden de 12 de junio de 1.930:

*“Que reunidas en la Intervención general de la Administración del Estado, no sólo las funciones interventoras, sino las contables,..., a dicho Centro oficial corresponde exclusivamente informar y tramitar los expedientes por virtud de peticiones de los Departamentos ministeriales que se incoen en este de Hacienda para la modificación de los créditos presupuestarios”*¹⁴¹

¹³⁷Decreto de 3 de marzo de 1.925

¹³⁸Ley de 23 de junio de 1.926

¹³⁹Real Decreto-Ley de 4 de febrero de 1.930, Gaceta del 5

¹⁴⁰Real Decreto de 25 de febrero de 1.930

¹⁴¹Gaceta del 13

Esta relación entre presupuesto e Intervención no se modificó durante la Segunda República¹⁴², pese al espíritu innovador que en materia administrativa tuvo tal período. Cuando se piensa en modificar el presupuesto, ante la situación insatisfactoria que presentaba, de nuevo es grande el protagonismo de la Intervención, sin la cual no se concibe ninguna aproximación al presupuesto. Así ocurre con la formación en 1932 de una Comisión cuyo propósito era la racionalización presupuestaria, que, como veremos a continuación, se basa en el protagonismo del Cuerpo Pericial de Contabilidad y de la Intervención¹⁴³.

El único atisbo de intento de reforma del presupuesto lo encontramos con la creación de una Comisión interministerial para los estudios preparatorios de la formación de presupuestos (decreto de 30 de diciembre de 1932). Esta es una más entre las numerosas e infructuosas comisiones que se forman en este período para la reducción del gasto público a través de la reforma administrativa¹⁴⁴. La formación de tal comisión, con carácter continuo y permanente, por los mismos órganos y personas que tenían legalmente atribuida la competencia presupuestaria, hacen pensar si no sería en gran medida una duplicación de la estructura administrativa. Tal comisión, interministerial por supuesto, tenía una composición aparentemente muy plural y un ambicioso programa de actividades:

“que presidirá el Interventor general de la Administración del Estado, y de la que formarán parte el Jefe de la Sección de Presupuestos de dicho Centro, los Jefes de Negociado de dicha Sección y los Jefes de las Secciones de Contabilidad de todos los Departamentos ministeriales...procederá...a hacer el estudio detallado de cada uno de los pre-

¹⁴²Un dictamen del Consejo Asesor de Economía observa una gran continuidad entre los presupuestos de la República y de la Monarquía, con el gran interés por la nivelación presupuestaria. Dentro de este interés por la nivelación destaca el papel de la Intervención en cuanto al control y, más importante para nuestro objeto, la manipulación de las cifras para dar apariencia de nivelación al presupuesto. Publicado en el número 101 (enero-febrero de 1932) de la Revista Nacional de Economía (Hacienda Pública Española nº 90, Madrid 1984).

¹⁴³Así el Decreto de 30 de diciembre de 1932 que constituye la Comisión para el estudio del presupuesto, formada casi en exclusiva por funcionarios que desempeñan sus funciones en la Intervención (que entonces integraba la sección de presupuestos).

¹⁴⁴Así lo recoge BAENA, en Curso de Ciencia de la Administración, volumen I, Tecnos, Madrid 1985, p.183 “durante todo el período existe un intento tenaz pero frustrado de Reformar la Administración para reducir el gasto público, creándose al efecto numerosas Comisiones que funcionan en la Presidencia del Gobierno o en el Ministerio de Hacienda”.

supuestos aprobados por las Cortes, proponiendo una estructura uniforme y clara para los presupuestos futuros de los diferentes Departamentos ministeriales, estudiando los créditos que deban ser objeto de subdivisión y separando en todo caso los gastos de personal y material en forma de que cada concepto se refiera a un solo servicio; hará estudios comparativos de las cantidades presupuestadas para cada Centro y servicio, en relación con las asignaciones de otros y con las dotaciones que los mismos tuvieran en presupuestos anteriores; especificará qué servicios hay comunes dentro de la Administración del Estado, e informará sobre las posibilidades que ofrezca su unificación; comparará el rendimiento de los servicios con los gastos que origine; informará sobre las dotaciones de los distintos Cuerpos de funcionarios de la Administración detallando la función encomendada a cada uno con determinación de la especialidad y responsabilidad de su función y de la competencia y jornada de trabajo que su ejecución exija, examinando las remuneraciones especiales asignadas a cada uno, estudiándolas y relacionándolas entre sí y, en general, recogerá todos los antecedentes que considere conveniente aportar e investigará cuantos particulares juzgue necesario esclarecer y detallar para la más rápida y perfecta comprensión de la necesidad del gasto y de su cuantía”¹⁴⁵

La comisión debía elevar sus informes y propuestas directamente al Ministro de Hacienda, quien a partir de ellos dictaría las instrucciones a que debiera ajustarse la formación de los proyectos parciales de cada departamento y daría conocimiento de tales informes tanto a la Comisión de Presupuestos de las Cortes como a la Intervención general de la Administración del Estado. Además se establece una relación directa entre la comisión y las Cortes, a las cuales no sólo se remitirían los informes por parte del Ministro de Hacienda, sino que podrían encomendar a la comisión los trabajos que consideraran necesarios y solicitar de ella los informes y esclarecimientos que juzgasen precisos. Finalmente, el presidente de la comisión quedaba facultado para requerir asistencia y colaboración de personal especializado de todos los ministerios, así como para reclamar datos y documentos.

El programa de trabajo incluía:

¹⁴⁵Decreto de 30 de diciembre de 1.932, Gaceta del 3 de enero

- *Revisión de la estructura presupuestaria*
- *Estudios comparativos de las asignaciones por centros y ejercicios*
- *Estudio de los servicios comunes y posibilidad de supresión y unificación*
- *Comparación coste-rendimiento de los servicios*
- *Informe de dotaciones de funcionarios y remuneraciones*

No hay frutos del trabajo de esta Comisión que resaltar desde una perspectiva actual, por lo que sólo merece destacarse el análisis contenido en el propio preámbulo, que refleja tanto la situación anterior del presupuesto como situaciones muy próximas a nuestros días. De acuerdo con el preámbulo existía por entonces una ausencia de coordinación en la elaboración del presupuesto, independencia de unos ministerios respecto a otros, falta de criterio uniforme incluso respecto a la forma de justificar los créditos, que se traducían en que ni el Ministerio de Hacienda ni las Cortes tuviesen elementos de juicio para conocer la justificación de las cifras que se solicitaban.

Dos aspectos son importantes en la formación de esta comisión: en primer lugar, que en los trabajos que se le encomiendan hay todo un programa de reforma de la elaboración del Presupuesto, alejado de la mera agregación de partidas y del control de su crecimiento. Un programa en el que podemos ver el germen de toda una corriente de modernización de la presupuestación que está presente hasta la actualidad.

En segundo lugar, que bajo la apariencia de una comisión interministerial existe una comisión que no se diferencia gran cosa de un órgano de coordinación presupuestaria de la propia Intervención, ya que sólo funcionarios de tal órgano la forman con carácter permanente.

Es de resaltar, no obstante, el hecho de que se tuviese en cuenta el aspecto parlamentario del presupuesto a la hora de encauzar los trabajos de una Comisión cuyo fin parecía ser la reforma del presupuesto del Estado, y que se limitó a modificar levemente la estructura en 1934.

Como era de esperar, con tan grandes y ambiciosas funciones y competencias y una composición tan unidimensional, los trabajos de la Comisión no llegaron muy lejos y ni se analizó el gasto público en el sentido querido por la norma ni se elaboraron los informes que se preveían. Quizá se pueda responsabilizar de su falta de actividad a la situa-

ción política del momento y al cambio de tendencia en el Gobierno que se produce al año siguiente. Pero lo que es claro es que la reforma no se produjo y que en este período y dada la simplicidad de la organización existente en relación con la actual, no eran razones de ausencia de coordinación o de multiplicidad de órganos lo que podía oponerse a la misma.

Siguiendo la misma línea de atribuir a quien ostenta las funciones de control y contabilidad las funciones presupuestarias, la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1.932, relativa a la Administración de la Hacienda Pública, fijaba como competencia de la misma Administración Financiera, en su base 1ª a)

“La formación de los Presupuestos generales, su liquidación y la solución normal de las incidencias que surjan en su desarrollo”

manteniendo así la organización establecida a principios de siglo y, como estableciendo un límite a un eventual desbordamiento de competencias que se viniera produciendo, dice:

*“La función encomendada a cada uno de los Cuerpos al Servicio del Ministerio de Hacienda no podrá ser otra que la que corresponda estrictamente a la técnica de cada uno de ellos”*¹⁴⁶

Así pues se puede deducir que la formación del presupuesto general del Estado aparece como función propia del Cuerpo que desempeña sus funciones en la Intervención. La alta dirección por el Ministro de Hacienda se efectúa en el Consejo de Dirección, que se crea por decreto de 30 de diciembre de 1.932¹⁴⁷. En éste, presidido por el ministro y con el subsecretario como vicepresidente, se dan cita como vocales los directores generales, el presidente del Tribunal Económico-Administrativo Central y el Interventor general de la Administración del Estado. Dentro del Consejo funcionaría una Comisión Perma-

¹⁴⁶ Ley de Bases de 3 de diciembre de 1.903 relativa a la Administración de la Hacienda Pública, Gaceta del 6

¹⁴⁷ Gaceta del 3 de enero

nente de la que son miembros los directores generales y el Interventor general, además de su presidente y el secretario general.

La relación del presupuesto con la contabilidad es estrecha en todo el período, en el que además se examinan los problemas presupuestarios como meros asuntos de control contable. Así, a la caótica situación de la Administración durante la década de los cuarenta, corresponde una situación análoga del cumplimiento de los principios presupuestarios y de la contabilización de las operaciones presupuestarias. Los primeros años después de la guerra se funciona sin un presupuesto propiamente dicho; existen numerosas habilitaciones de crédito singulares para cada ministerio, con lo que uno de los principales problemas es la falta de una visión unitaria de los ingresos y de los gastos, y aun de éstos en su conjunto. De normas posteriores se deduce un gran desorden en la gestión pública y en las cuentas de este período, en el que el Ministerio de Hacienda es incapaz de poner orden.

Además de las circunstancias de posguerra y de guerra mundial del período, en el que no se puede esperar un funcionamiento regular de las instituciones, las causas organizativas que se han detallado antes explican en parte esta situación.

1. LAS DOS ETAPAS DEL PRESUPUESTO EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL FRANQUISMO

A. 1939-1957

a. Contexto general y parlamentario

a) Generalidades

Este período, que va de la posguerra a la depresión económica, no es quizás el más indicado para esperar de él grandes mejoras en el aspecto administrativo y presupuestario. En cuanto al contexto para este último, lo más destacable es que, junto a toda una retórica claramente fascista en la intervención económica, se da una gran debilidad del sector público y la falta absoluta de instrumentos para orientar la actuación administrativa y el desarrollo de la economía. Debe destacarse desde el principio por ser una cuestión destacadamente presupuestaria que entre 1939 y 1957 se dispara el número de organismos autónomos y otros entes públicos con personalidad jurídica propia y, lo que es más destacable, con ingresos propios que escapan al control del Ministerio de Hacienda.

Sólo al final del período se produce una cierta mejora económica, que va de 1951 a 1955, años en los que se recuperan los niveles de renta de 1931-33. Para algunos autores esta bonanza es no sólo posterior a la reforma institucional, esto es a los cambios en el gobierno y en su composición producidos en 1951¹⁴⁸, sino producto de ella.

Esta reforma institucional afecta mucho al aspecto organizativo del presupuesto, por lo que será uno de los referentes fundamentales en este período, pues de creer que la reforma institucional incide en la mejora económica (en un contexto de relativa cerrazón respecto al exterior) no serían completamente inefectivos los cambios organizativos.

La política agraria es la fundamental, en un país de estructura económica basada en el campo. Dedicada en los primeros tiempos a desbaratar la reforma agraria redistributiva iniciada por la república, se basó después en la colonización y la extensión de los regadíos (lo que ya requería el uso de medios financieros estatales para abonar las indemnizaciones por parte del Instituto Nacional de Colonización), que manifestó su gran fracaso precisamente por la falta de medios presupuestarios y de una política de endeudamien-

¹⁴⁸Jacinto ROS HOMBRABELLA, en Entrega por lustros, EL PAÍS de 2 de abril de 1990.

to y financiación imaginativa, que llevó a una inmovilización de grandes recursos durante largos años sin obtener resultados. La política de concentración parcelaria, menos necesitada de recursos, no es muy relevante en este período, ya que las leyes de concentración parcelaria se revisaron varias veces¹⁴⁹ y no comenzaron a surtir efecto hasta prácticamente 1957. La legislación sobre latifundios¹⁵⁰ no fue prácticamente aplicada, dedicándose a ello entre 1954 y 1960 inversiones por valor de 43 millones de pesetas, lo que no motivaba grandes repercusiones presupuestarias.

La política industrial, basada en la autarquía (y la consiguiente restricción de los intercambios con el extranjero y estrangulamiento industrial¹⁵¹) y en el fomento del INI, sólo en muy pequeña medida contó con la intervención del Ministerio de Hacienda o tuvo grandes repercusiones presupuestarias. En primer lugar porque la protección de la industria se apoyó muy poco en la política arancelaria o aduanera, sino en la mera prohibición de importaciones o en su contingentación, controlada por el Ministerio de Comercio. En segundo lugar porque el Instituto Nacional de Industria, cuya historia es la historia de la industrialización en España durante muchos años, se adscribe hasta 1968 a la Presidencia del Gobierno, y se financia hasta 1958 no con cargo a los presupuestos, sino con cargo a deuda pública monetizable, que a partir de 1958 es emitida por el propio organismo (imponiendo la adquisición de tan valiosos activos a las cajas de ahorro). Por tanto en este período el INI se financió pura y simplemente creando inflación, y no a través de los presupuestos.

El sistema fiscal entre 1939 y 1957 se basaba en la falta de medios de la hacienda para la determinación de las bases imponibles reales y en la consiguiente defraudación institucionalizada y creciente. La consiguiente derivación hacia los impuestos indirectos eliminó toda elasticidad en el sistema tributario y debilitó el presupuesto del Estado, que tuvo que basarse en la emisión constante de deuda pública en sentido estricto para cubrir el déficit, con los mismos efectos negativos sobre la inflación que la financiación del INI.

Se vive todavía bajo el recuerdo del relativo caos de la larga posguerra, de la corrupción generalizada y del olvido de las más elementales normas presupuestarias. Esto,

¹⁴⁹Leyes de 20 de octubre de 1952, 20 de julio de 1955 y 27 de julio de 1968

¹⁵⁰Ley de fincas manifiestamente mejorables de 3 de diciembre de 1953

¹⁵¹Leyes industriales de 1939, de Protección y fomento de la industria nacional y de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional, y de 1941 de creación del Instituto nacional de Industria.

unido al hecho de que no se vive en un Estado parlamentario con otros mecanismos de control además del presupuestario, lleva a que se mantenga un cierto papel de guardianes del tesoro y de garantes de la legalidad por parte de los órganos presupuestarios y de control, si bien en un Estado pequeño en tamaño, ingresos y gastos.

En este momento habría sido inoportuno, quizás incluso imprudente, impulsar otro tipo de comportamiento presupuestario. Nos hemos referido al *trade off* que se produce en la adopción de distintas medidas técnicas. Un presupuesto para la adopción de decisiones económicas o para la gestión, sin menoscabo del control, es quizás inimaginable en momentos como los de este período. Y, no hay que olvidarlo, el control, aun sin la intervención de los representantes populares en él, es un valor administrativo, político y, sobre todo, social que no debe perder una sociedad racionalizada. Así, en este momento el control clásico y el papel en general conservador de la Intervención es, a pesar de todo, el mayor rasgo de racionalidad del sistema presupuestario.

b) Cortes Españolas

La importancia de las Cortes para la caracterización de la Administración pública trasciende con mucho al fenómeno presupuestario. Así, algún autor utiliza precisamente la existencia o no de Cortes para periodificar la evolución de la Administración en el régimen de Franco¹⁵².

Al coincidir el comienzo de este período con el final de la guerra Civil, con la ausencia de una cámara deliberante con funciones presupuestarias, la aplicación de la legislación anterior (la de 1911) afecta a cuestiones menores alejadas de lo que propiamente es el centro de la institución. Hasta el año 1943 los créditos anuales son aprobados por el jefe del Estado y ninguna de las dialécticas que han hecho avanzar la institución parecen existir. Ni el parlamento ni la comunidad tienen presencia ni el Gobierno y la Administración se diferencian netamente.

En este período hay que señalar que inicialmente se da una cierta contradicción entre una normativa presupuestaria concebida para un Estado parlamentario, heredera de

¹⁵² Así, BAENA, obra citada, p. 185, marca como el final del período de la Administración de guerra y de posguerra (1936-1943) precisamente el funcionamiento de las Cortes creadas en 1942. Se sigue así el criterio de situar la Administración en su contexto político, por encima de las divisiones estrictamente administrativas o legales.

la regulación de la monarquía borbónica en la que la vida política se centra en las cámaras y en su relación con los gobiernos, y un Estado que carecía de tal institución representativa. Esto llevó a que en los primeros años (entre 1940 y 1944) se funcionase con habilitaciones de crédito aprobadas por ley del Jefe del Estado que contenían las siguientes características: eran leyes singulares para cada Departamento ministerial en las que faltaban las ideas de unidad y de universalidad presupuestarias y no se conectaban con las previsiones de ingresos para cada ejercicio. No contenían previsiones especiales sobre su modificación a lo largo del ejercicio, lo que supone que tales modificaciones seguían el mismo camino que la ley aprobatoria inicial, esto es, actos singulares emanados del Jefe del Estado como autoridad suprema tanto de la legislación como de la administración. Su control último no correspondía por tanto a unas Cortes inexistentes, sino que lo realizaría hipotéticamente un órgano dependiente del propio Jefe del Estado e interno por ello a la propia Administración. Aunque sin reflejo legal, la situación en cuanto al control (interno-externo) financiero es idéntica a la mantenida durante la dictadura de Primo de Rivera, con lo que podemos encontrar un claro ejemplo de la mayor importancia del diseño orgánico de las grandes unidades político-administrativas sobre el diseño de las organizaciones menores o instrumentales.

La creación por ley de 17 de julio de 1942 de las Cortes Españolas, de corte orgánico y con fuerte presencia de la propia Administración y el aparato paraestatal del franquismo, no cambia sustancialmente la situación. A partir de 1944, la única novedad de cierta importancia es la unificación en un único documento anual de todas las partidas presupuestarias, que hasta entonces y desde una perspectiva orgánica estaban dispersas en una docena de leyes de autorización que se iban aprobando a lo largo del año. Pero ni se renueva el procedimiento ni el sector de la Administración con competencias plenas en la materia perdía parte de sus competencias. Así, la ley constitutiva de las Cortes altera sólo formalmente la situación¹⁵³, al establecer que

¹⁵³ Para BAENA, Ob.Cit. p.187, la situación sí es diferente, pues el Jefe del Estado “*aun conservando íntegramente sus facultades, comparte la elaboración de las normas con rango de ley con los grupos políticos y sociales partidarios del régimen, vertebrados a través del funcionamiento de la Cámara*”. Sin embargo el propio autor señala el posterior retroceso que supuso la reforma de 1946, que autorizaba a Franco a dictar decretos-leyes.

Artículo 10. Las Cortes conocerán, en Pleno, de... los Presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado”

A partir de 1943 son las Cortes Españolas las que aprueban los presupuestos del Estado (ley de 30 de diciembre de 1943). Con ello se vuelve formalmente a la situación anterior y a la plena vigencia del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos. Sin embargo no vale la pena detenerse en un estudio pormenorizado del funcionamiento de tales Cortes de carácter orgánico para desterrar la idea de un presupuesto en el sentido aquí mantenido. La composición de las Cortes y su supeditación, incluso formal, al Jefe del Estado, muestran que en cierto modo es la propia Administración la que elabora, discute y aprueba sus presupuestos¹⁵⁴ (el Subsecretario de la Presidencia desde 1941, almirante Carrero Blanco, es a la vez vicepresidente segundo de las Cortes desde 1943).

El articulado es, no obstante, mucho más largo y detallado, incluyendo “leyes” o “normas” más que los meros estados de gastos¹⁵⁵, pero tal normatividad y detalle no es en sentido pleno una regulación ajena impuesta al ejecutivo, sino una manera de funcionar que la propia Administración se da a sí misma. Entre 1944 y 1950 las leyes de presupuestos serían anuales y a partir de este año (ley de 18 de diciembre de 1950) bienales, iniciándose con la prórroga del presupuesto de 1950 a 1951.

b. Gobierno y administración

El embrión de Gobierno sería la Junta Técnica creada por Ley de 1 de octubre de 1936, no utilizándose la terminología tradicional de Gobierno y Departamentos Ministeriales hasta la Ley de 30 de enero de 1938 de Administración Central del Estado, que restablece el cargo de Subsecretario y de Director general (o Jefe de un Servicio Nacional).

¹⁵⁴ Así lo muestra BAÑÓN en Poder de la burocracia y Cortes franquistas 1943-71, INAP, Madrid 1978.

¹⁵⁵ Sin embargo, la existencia de normas detalladas y abundantes en las leyes de presupuestos, que regulan o modifican situaciones preexistentes o que introducen auténticas innovaciones, debe ser vista con cautela a la hora de juzgar el papel de los diversos agentes (legislativo y ejecutivo) en la decisión adoptada. Por las restricciones existentes, por el procedimiento legislativo y por la propia rutina de su tramitación, esta importancia de las leyes presupuestarias puede ir precisamente en detrimento del poder de quien ostenta la competencia normativa.

A partir de este momento ya existe un Gobierno en el sentido tradicional, pero se ha destacado que en el régimen de Franco la separación entre Gobierno y Administración es difícil de delimitar.

Una nota destacada de todo el período es la escasa variación que se produce en los equipos de Gobierno (diez hasta 1957), tras una primera considerable inestabilidad paralela al desarrollo de la Segunda Guerra Mundial (en los ministerios de Asuntos Exteriores y del Ejército).

Aun hay más estabilidad en la cúspide del ejecutivo, donde no hay cambios hasta los años 70 y por muerte de sus protagonistas. En primer lugar, los dos hombres claves del Gobierno, su Presidente y el Subsecretario de la Presidencia (Franco y Carrero Blanco, respectivamente) ostentarán este carácter de número uno y dos hasta su muerte respectiva. En 1951 el Subsecretario de la Presidencia obtiene rango de Ministro¹⁵⁶, a la vez que se le asignan funciones de Secretario del Consejo de Ministros¹⁵⁷, confirmándose así su papel principal en el seno del Gobierno. Como culminación, en febrero de 1957 se refuerza además el entorno de la Jefatura del Estado en sus aspectos administrativos.

En el caso de Hacienda, aunque no se obtiene ese reconocimiento formal de supremacía, se da igualmente esa gran duración en los cargos que asociamos a un robustecimiento del poder. Francisco Gómez y de Llano (Abogado del Estado y hasta entonces Director general de lo Contencioso), sustituyó a Joaquín Benjumea Burín (ministro desde 1940) el 19 de julio de 1951 y estuvo de ministro hasta 1957, cubriendo así todo el período que termina en la crisis económica de 1957. También en 1951, Santiago Basanta Silva sustituye a Fernando Camacho Baños como Subsecretario y Juan Manuel Rozas Eguiburu a Eugenio Gómez-Pereira Ranz como Interventor general. Los proyectos de presupuestos los presenta el Ministro de Hacienda “previo acuerdo del Consejo de Ministros y autorización del Jefe del Estado”, manteniéndose así la señalada preponderancia de Hacienda en materia presupuestaria.

El final del período coincide con un gran vuelco en la composición del Gobierno, con la entrada en éste de miembros del Opus Dei considerados de tendencia tecnocrática (Mariano Navarro Rubio en Hacienda y Alberto Ullastres en Comercio), que darían un

¹⁵⁶Decreto ley de 19 de julio de 1951.

¹⁵⁷Más adelante, el decreto ley de 20 de diciembre de 1956 crea una Secretaría General Técnica en la Presidencia del gobierno que sería clave en la reforma administrativa.

sentido diferente a la actuación de la Administración (26 de febrero de 1957). Estos cambios van acompañados de relevos en los segundos niveles del Ministerio de Hacienda (Santiago Basanta Silva es sustituido por Alfredo Cejudo Lletget como Subsecretario, se nombra a César Albiñana García Quintana Secretario general Técnico y José María Zabía y Pérez sustituye a José Fernández-Arroyo y Caro como Director general de lo Contencioso; poco después, el 10 de mayo, Juan Antonio Ortiz y García sustituye al Secretario general Técnico y José Salgado Torres es nombrado Director general del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas en sustitución de Vicente Fúster Sirvent (Interventor e Inspector de los Servicios y desde 26 de febrero de 1954 Director general de la Deuda y Clases Pasivas), encargado de la nueva Dirección general de Régimen Fiscal de Sociedades y Corporaciones.

a) Aspectos orgánicos

Ya desde el principio de la Guerra Civil, el nuevo régimen trata de dotarse de una organización administrativa que se tradujo en la Junta Técnica con sus Comisiones, el Gobernador General del Estado, las Secretarías de Relaciones Exteriores y General del Jefe del Estado¹⁵⁸, a la que se agregaría con posterioridad la Secretaría de Guerra. Al principio de este período no se contienen prevenciones especiales de interés para nuestro objeto, dada la situación bélica vivida y el funcionamiento ajeno a la normativa presupuestaria.

Es en 1938¹⁵⁹, cuando se reorganizan los servicios centrales de la Administración del Estado en ministerios, entre ellos el de Hacienda. Este se organiza en los siguientes servicios nacionales, que sustituyen a las Direcciones Generales: Intervención, Tesoro, Presupuesto, Propiedad y contribución territorial, Deuda Pública y Clases Pasivas, Rentas Públicas, Aduanas, Timbres y monopolios, Contencioso del Estado, Banca, Moneda y Cambio, Seguros y Régimen jurídico de Sociedades Anónimas.

Es de destacar la novedad que supone la creación de un Servicio o Dirección general de Presupuestos distinto de la Intervención, por más que la situación precedente y la capacidad técnica en la materia del Cuerpo Pericial de Contabilidad no permitiesen gran-

¹⁵⁸Ley de 1 de octubre de 1936.

¹⁵⁹Ley de Administración Central del Estado de 30 de enero de 1938, B.O. de 31

des variaciones. Tanto es así que dos semanas después de la creación del Servicio o Dirección general de Presupuestos, su jefatura se encomienda al Jefe del Servicio Nacional de Intervención¹⁶⁰. No obstante y continuando con la reorganización de la Administración del Estado, poco después se fijan las funciones del Servicio Nacional de Presupuestos, que consistían en

*“el estudio y la formación del Presupuesto General del Estado y tramitará los expedientes de modificación de créditos”*¹⁶¹

Norma probablemente inoperante, ya que siendo el Jefe del Servicio el de la Intervención y estando desempeñadas sus tareas por funcionarios del mismo Cuerpo, es difícil ver alguna diferencia respecto a la situación anterior. Lo que podría haber dado pie a que la creación de un órgano diferenciado llevase a diferenciar también la función y las pautas de actuación en torno al presupuesto, se convierte en una mera nota curiosa en la historia.

Así, al año siguiente y dando carácter de ley a lo que debía ser una realidad práctica, se suprime la Dirección general de Presupuestos,

*“que pasará a constituir una Sección de la Intervención General”*¹⁶²

La situación es desde la perspectiva orgánica interna al Ministerio de Hacienda, de absoluto predominio sin cambios en la Intervención, en cuanto concierne al gasto público.

En el resto de los ministerios se deduce de un decreto de 3 de octubre de 1952 una situación algo diferente. Las Oficinas de Contabilidad que en cada ministerio conocían del propio presupuesto (cuando existían) podían estar servidas, tanto en general como en sus jefaturas, por personal del propio ministerio o de otros ministerios que se integrasen en el mismo. Podían existir también contabilidades en cada Dirección general o Dependencia que no estuviesen unificadas con la central del departamento. El decreto de 1952 reconduce la situación e impone que tales jefaturas sean ocupadas por funcionarios del

¹⁶⁰Orden de 17 de febrero de 1938, Boletín de 18 de febrero

¹⁶¹Decreto de 2 de marzo de 1938, B.O. del 5

¹⁶²Ley de 23 de septiembre de 1939, Boletín del 30

Ministerio de Hacienda, esto es, principalmente por funcionarios del Cuerpo Pericial de Contabilidad. Tal proceso de ocupación se debería realizar paulatinamente, según fuesen quedando vacantes las jefaturas de los ministerios civiles y de sus organismos autónomos.

Y durante todos estos años (1939 a 1959) sería la Intervención la encargada tanto de las funciones contables y fiscalizadoras como de las de elaboración de los presupuestos. Para ello cuenta no sólo con la norma habilitante de la competencia, sino con la creciente presencia en todos los ministerios a través de las Intervenciones Delegadas y de las Oficinas de Contabilidad, cuyas Jefaturas hasta entonces sólo a menudo están desempeñadas por funcionarios del Cuerpo Pericial de Contabilidad¹⁶³ y cuyas funciones comprenden entre otras las de

“emitir su informe respecto del proyecto de presupuesto del Ministerio u Organismo autónomo en que presten sus funciones, al efecto de determinar si se ha redactado de conformidad con lo que establece el artículo 35 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública y con las instrucciones que, para la redacción de los anteproyectos de presupuestos parciales correspondientes a cada ejercicio económico, haya dictado el Ministerio de Hacienda”

Así pues, tras esos titubeos iniciales que se han señalado, durante este período la función presupuestaria no es más que una vertiente más de la función contable y fiscalizadora, siendo ejercida por el mismo colectivo y con las mismas normas de funcionamiento interno. En lo demás sigue plenamente en vigor la Ley de 1911, sin más modificaciones que la introducción del presupuesto bienal a partir de 1950/1951¹⁶⁴, modificando para ello sus artículos 32 a 34.

El nuevo rumbo que toman los asuntos públicos en 1951 se traduce, pues, en el establecimiento de oficinas de la Intervención del Ministerio de Hacienda en todos los ministerios civiles y en una cierta elevación del rango de la Sección de Presupuestos¹⁶⁵. Estas oficinas o delegaciones del Ministro de Hacienda que son las Oficinas de Contabili-

¹⁶³Decreto de 3 de octubre de 1952, Boletín del 23

¹⁶⁴Ley de 18 de diciembre de 1950, Boletín del 19

¹⁶⁵Hasta la Orden de 8 de octubre de 1953 no se da entrada en el Consejo de Dirección de la Intervención al Jefe de la Sección de Presupuestos

dad se colocan bajo la dependencia de la Intervención (como se ha indicado, hasta entonces podían ser servidas por funcionarios del ministerio respectivo). Así, desde este momento no sólo la Intervención tiene que confeccionar presupuestos cada dos años, limitándose el resto del tiempo a controlar las modificaciones de los mismos, sino que cuenta además con el auxilio de las Oficinas de Contabilidad establecidas en toda la Administración pública.

No obstante, la debilidad demográfica del Cuerpo Pericial de Contabilidad (que se analizará con detalle más adelante) lleva a pensar en la dificultad de que tal previsión se cumpliera, habida cuenta de que se preveía un proceso gradual de sustitución de los antiguos jefes de contabilidad por interventores.

Es pues una época de gran estabilidad, propiciada además por la larga permanencia al frente de la Intervención de Juan Manuel Rozas Eguiburu (19/7/51 a 21/7/65), quien, no siendo interventor de carrera (era Intendente al Servicio de la Hacienda Pública, cuerpo que con el tiempo se integraría en el de inspectores fiscales), conoce el período más largo de mandato en la Intervención de la reciente historia. Sin duda esta permanencia de catorce años produce una continuidad en las actuaciones y en los comportamientos presupuestarios, que no se puede separar del fortalecimiento de una auténtica posición de poder dentro del Estado y que probablemente tuvo consecuencias en el siguiente período en la creación de la Dirección general de Presupuestos y en otras importantes innovaciones.

El cambio de Ministro de Hacienda en 1957 no lleva consigo ningún cambio en la Intervención, permaneciendo así el mismo Interventor general con dos ministros sucesivos. La larga permanencia de un interventor general no ligado a la Intervención, frente a una menor duración en el cargo de los ministros-burócratas, llevan a poner en cuestión las ideas sobre como funciona el corporativismo en el interior de la Administración pública y el fenómeno de la captación burocrática de los políticos. Pero debe tenerse en cuenta que, como veremos, es bajo este interventor general cuando se produce la primera puesta en cuestión radical del papel de la Intervención en el aspecto presupuestario, coincidiendo además con una auténtica crisis demográfica del cuerpo de interventores por el escaso número de incorporaciones al mismo.

Los cambios, cuando se producen, parecen estar también relacionados con lo que ocurre fuera del ministerio. Crisis en el país y crisis en el sistema tributario que obligan a una visión menos estática y continuista del papel del presupuesto; opción por otra política

económica y presupuestaria alentada desde la Presidencia del Gobierno, que obligan a una reorganización importante en el ámbito de Hacienda.

b) Racionalización técnica: orden y plazos en la elaboración de presupuestos

Tras la Ley de Cortes de 1942 se empieza a considerar la necesidad de una actuación más ordenada de la Hacienda pública, con un sistema de presupuesto similar al de antes de la guerra. En 1943, a la vez que se refuerzan algo los servicios centrales de la Intervención, encontramos las primeras instrucciones para la elaboración de presupuestos. Cuando estas instrucciones se publican, previo acuerdo del Consejo de Ministros, el interés principal es evidentemente el de la reconducción de la multitud de organismos públicos a un único documento, o mejor un conjunto de documentos que recoja la totalidad de los gastos e ingresos públicos. De momento se considera suficiente que todos los distintos presupuestos se centralicen en la Intervención general, no tanto que haya una consideración conjunta y sistemática de los mismos.

Es a este nivel normativo inferior como podemos examinar mejor cómo esto afecta a los presupuestos. La orden de 30 de septiembre de 1943 es la primera para presupuestos que han de ser estudiados por las Cortes Españolas. Los presupuestos de los organismos autónomos figurarán como Apéndice de los generales del Estado y tendrán una tramitación y aprobación separada y singular por parte del Gobierno. Se introducen diversas medidas de contención de los créditos y de ortodoxia presupuestaria: el presupuesto ordinario tendría como límite los gastos para 1943, el presupuesto extraordinario no excedería del cuarto del presupuesto general ordinario, se financiaría con ingresos remanentes del presupuesto ordinario o con emisiones de deuda pública y, sobre todo, sus créditos se destinarían a gastos de primer establecimiento de carácter reproductivo, a los que excedieran considerablemente en su cuantía del normal gasto de estas construcciones y a los de excepcional repetición. Finalmente, los presupuestos no podrían contener créditos que implicasen incrementos de gastos de personal ni modificaciones de plantilla, que requirieran ley ad hoc.

Tras esta primera actuación presupuestaria, de centralización de toda la información en un único punto, se requiere un mayor rigor en esa información. Durante el otoño de 1943, las cifras remitidas al Ministerio de Hacienda y los gastos efectivamente proyectados por ministerios y organismos no debieron ir parejos. El documento presupuestario

era de indudable complejidad (presupuesto general ordinario, presupuesto extraordinario de gastos, apéndice de presupuestos de los organismos autónomos) y el tiempo de que disponían Intervención, Gobierno y Cortes para su estudio muy reducido (aproximadamente de menos de un mes para cada una de estas instituciones). Pero sobre todo, presupuesto y gastos reales iban por caminos distintos.

Así la orden del siguiente año para la elaboración de los presupuestos de 1945¹⁶⁶, firmada ya por el Ministro de Hacienda y no por el Subsecretario de la Presidencia insistía en

“la máxima ponderación y sinceridad en la evaluación de los gastos y en la fijeza en el señalamiento de los tributos y gravámenes que hayan de cubrirlos”,

así como en cuestiones aparentemente menores sobre su mecánica de elaboración, tales como el cumplimiento exacto de lo previsto en la propia orden, la estructura presupuestaria a seguir, la expresión de los conceptos, empleando

“la mayor concisión y claridad posibles”,

los gastos a incluir en los proyectos, la excepcionalidad de los presupuestos extraordinarios, la posible reducción de gastos y la estimación detallada de las necesidades a cubrir, la inclusión de un estado numérico de diferencias con referencia al ejercicio anterior y de una memoria explicativa de las mismas, etc.

Las órdenes de elaboración de los presupuestos son en los años siguientes muy similares a la de 1943, con la característica de que emanan del Consejo de Ministros (y no del Ministerio de Hacienda) y de que los plazos de remisión de los anteproyectos son exageradamente breves tanto para los ministerios como para el de Hacienda. La orden de 9 de agosto de 1946 de elaboración de los presupuestos para 1947 abre la mano al admitir que se incluyan incrementos de gastos de personal con aprobación previa del Consejo de Ministros, lo que llevaría a que en los presupuestos de 1948 se incrementasen las plantillas de varios cuerpos de funcionarios.

¹⁶⁶ Orden de 28 de septiembre de 1944

Los presupuestos de estos años, a pesar de que sus proyectos habían de incluir un estado numérico de diferencias y una memoria explicativa de las mismas, dan la impresión de apresuramiento en su confección fruto de una escasa dedicación temporal al mismo en todas y cada una de sus instancias.

Las órdenes para 1947 y 1948¹⁶⁷ son reveladoras respecto al incumplimiento que se hacía de lo previsto en normas anteriores e insisten en la restricción presupuestaria. Respecto a lo primero, por tratar de evitar que en más de un concepto se recojan dotaciones destinadas a un mismo gasto y que se incluyan dotaciones en partidas que, a juicio del Ministerio de Hacienda, no les son propias. Respecto a las restricciones presupuestarias, innovadoras en el sentido de considerar excepcionales los presupuestos extraordinarios, no admitiéndolos en departamentos que no los tuvieran ya en vigor; reduciendo su cuantía del 25 al 15 por 100 de la fijada para el presupuesto general ordinario y sometiendo a los organismos autónomos a un mayor control en materia de gastos de personal. Finalmente, la segunda orden aumenta el tiempo de que dispone la Intervención para el examen de los anteproyectos de presupuestos, adelantando la fecha de remisión por parte de los ministerios al 1º de octubre. Fecha que, como siempre ha ocurrido con la presentación de los anteproyectos por parte de los ministerios, se incumplió, volviéndose de nuevo a retrasar la fecha en la siguiente orden, en la que además se reconocen numerosos hechos que son de absoluta actualidad hoy día:

*“La experiencia viene demostrando que en los Presupuestos de los Departamentos en que así ha ocurrido en años anteriores [el rebasamiento del plazo de remisión] se observan numerosos defectos de aplicación en los créditos e incluso diferencias de criterio con el seguido respecto de los demás, perjudicando la unidad que debe presidir la aceptación de las modificaciones y para cuyo logro se dictan estas normas preparatorias, que no deben, en modo alguno, resultar luego ineficaces.”*¹⁶⁸

El realismo de esta orden, que contrasta con la falsedad contenida en disposiciones más recientes, no debe llevar a la conclusión de que los defectos señalados se deban tan

¹⁶⁷Órdenes de 9 de agosto de 1946 y 18 de agosto de 1947

¹⁶⁸Orden de 14 de agosto de 1948

solo a quince días de demora en la remisión de la documentación presupuestaria. Las causas hay que verlas en la tendencia a la autonomía que cada departamento y organismo tiene respecto al Ministerio de Hacienda, que les lleva a incumplir, en ocasiones deliberadamente, las normas de elaboración presupuestaria. La insistencia en el plazo parece más una cuestión de autoridad que de necesidad. Dado que muchos otros aspectos no pueden ser controlados y llegan a escapar al ojo del interventor, los aspectos estrictamente formales pueden servir bien de pretexto disciplinador.

A partir de diciembre de 1950, con el presupuesto bienal, los presupuestos dejan de proponerse, debatirse y aprobarse cada año. Esto significa que, vigente la ley de presupuestos, durante dos años el ministerio gestor se convierte en un órgano mendicante ante quienes pueden hacer variar sus créditos mediante modificaciones. El poder queda así alterado en beneficio de la Intervención general y de los interventores delegados en cada ministerio y organismo, que han de informar necesariamente cada modificación y proponer su aprobación al Ministro de Hacienda. Así, se opta inicialmente por la prórroga del presupuesto de 1950 a 1951, que en su operación técnica (nada fácil ni pacífica, como han demostrado las prórrogas realizadas en 1990 y 1996) deja un amplio margen de actuación al órgano con competencias presupuestarias. Tras la prórroga, la primera orden de elaboración para presupuestos bienales¹⁶⁹ restringe, sin embargo, el plazo con que cuentan los ministerios para la preparación del presupuesto a cerca de dos meses, aumenta el tiempo para la Intervención a dos meses y medio y deja el segundo semestre del año a las Cortes.

Las siguientes órdenes de elaboración¹⁷⁰ insisten en los aspectos de método y nomenclatura ya apuntados, y modifican algunos epígrafes de la estructura de gastos. A los ministerios se les reduce el plazo de envío del anteproyecto a poco más de un mes en algún caso y se da a la Intervención, auxiliada por las secciones de contabilidad de los departamentos, poder para modificar las imputaciones proyectadas de créditos, cuando a juicio de la Intervención no se hubieran observado las normas de elaboración presupuestaria.

Si durante todo este período la referencia es constante a la orden de 1943, en la que se introducen modificaciones de escasa importancia, a partir de 1950 la situación

¹⁶⁹Orden de 2 de febrero de 1951

¹⁷⁰Órdenes de 20 de marzo de 1953, 21 de febrero de 1955 y 30 de marzo de 1957

cambia considerablemente. En la orden de 2 de febrero de 1951 de elaboración de los presupuestos para el bienio 1952-53 se unifican los gastos ordinarios y los extraordinarios, se elimina toda referencia a las Corporaciones Locales, se adelanta la fecha de remisión al Ministerio de Hacienda al 15 de abril (se venían remitiendo la primera quincena de octubre) y la de presentación a las Cortes al 1 de julio. Debe relacionarse tal cambio con el vuelco que se da en junio y julio de 1951, con reforzamiento de la función coordinadora de la presidencia y los cambios realizados por los decretos de igual fecha en el Ministerio de Hacienda

En esta línea de revisión de lo que se había hecho hasta entonces, la orden de elaboración de los presupuestos para el bienio 1954-55, de 20 de marzo de 1953, critica la confección de los presupuestos anteriores en cuanto a la vulneración del artículo 35 de la ley de 1911 por su falta de especificidad y cambia la descripción de algunos artículos y conceptos presupuestarios, vuelve a la orden de 1943 en cuanto a la no inclusión de aumentos en gastos de personal y de nuevo se refiere a las Corporaciones Locales (obligada referencia por la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950).

Del mismo modo, la orden de elaboración de 28 de febrero de 1955 para el siguiente bienio denota un cierto incumplimiento en el pasado de la normativa presupuestaria. Así encarga a la Intervención general de la Administración del Estado controlar el cumplimiento de lo previsto en la propia orden, en cuanto a que

“en las dotaciones contenidas en cada artículo no se consignen expresiones que permitan realizar gastos que correspondan a otro artículo del mismo o diferente capítulo”,

conteniendo previsiones específicas para que cada concepto del presupuesto contenga con claridad únicamente lo que según la normativa presupuestaria debe contener. Este control se realiza sobre las Secciones de Contabilidad de los departamentos y, en caso de no facilitar éstas los datos y antecedentes precisos para distribuir adecuadamente los créditos, sería la propia Intervención general la que la efectuaría. Otra de las innovaciones contenidas en esta orden es la acomodación de la estructura de los presupuestos de los Organismos Autónomos a la del Estado, manteniéndose la práctica de formar con ellos un apéndice de los generales del Estado.

El decreto ley de 25 de febrero de 1957 provoca una cierta innovación, al reforzarse el entorno de la Jefatura del Estado y comenzar así un nuevo período que coincide con

el comienzo de la crisis de los principios presupuestarios tradicionales. Lo curioso es que, como se ha visto, tal crisis no supone un abandono de unos principios nunca bien conocidos ni aplicados, sino que se pasa de no aplicarlos por la propia dinámica política y administrativa, a pensar en no aplicarlos porque en el exterior se habían producido innovaciones que mejoraban lo que en nuestro país existía.

B. 1957-1967

a. Contexto general y parlamentario

Este período es calificado por los diversos autores que lo han estudiado desde variadas perspectivas como de reforma administrativa y de desarrollo económico¹⁷¹. Para nosotros es fundamentalmente el período en que se producen las grandes innovaciones en materia presupuestaria, que perduran hasta la actualidad no sólo en el terreno normativo, sino fundamentalmente en las prácticas de elaboración y de presentación de los documentos presupuestarios.

A este respecto conviene aclarar que nos estamos refiriendo a las prácticas presupuestarias, esto es, a lo que a partir de la interpretación de los datos de la realidad hemos estimado que acontece realmente dentro de la organización presupuestaria y no a lo que declaran los políticos del presupuesto y las propias normas en su parte programática. Para algunos autores¹⁷², el período que se inicia en este año es fundamentalmente el del fracaso matizado de las reformas presupuestarias, pero visto lo ocurrido posteriormente resulta harto difícil compartir esta opinión.

Lo importante es que hoy día, transcurridos tantos años, lo que queda de novedad efectiva en cuanto al presupuesto son las innovaciones en la presentación presupuestaria que introducen las nuevas clasificaciones en 1957 y 1967, y no las constantes referencias a innovaciones presupuestarias que son comunes desde entonces sin cambiar demasiado las prácticas. Es asimismo el período en que se produce un desarrollo económico que va

¹⁷¹ Así BAENA, Ob. Cit., p.189, quien lo califica además de un período fundamental para el régimen de Franco y para su Administración.

¹⁷² José A. RODRÍGUEZ ONDARZA y Juan J. RUBIO GUERRERO, La evolución del presupuesto y las reformas presupuestarias en la España democrática (1975-1989) en La Hacienda Pública en la Democracia, estudios en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana, dirigida por Emilio Albi Ibáñez, Ariel Economía, Barcelona 1990.

acompañado de un modelo institucional diferente, hasta el punto de que para algún autor se da prácticamente una relación de causa-efecto:

Si en los primeros cincuenta la reforma institucional de la economía española había precedido la bonanza, el fenómeno queda aún más marcado en los primeros sesenta, a raíz del cambio copernicano de la política económica amagado desde 1957 y explotado en julio de 1959. La reforma institucional que acarrió llenó sistemáticamente el transcurrir de la acción pública sobre la economía hasta 1963¹⁷³.

En este período, el papel de la Presidencia y de su entorno económico es fundamental, iniciándose un nuevo camino en el modo de encarar los problemas presupuestarios, más allá del viejo control administrativo característico de la intervención.

A partir de 22 de diciembre de 1958 (Discurso ante las Cortes del Ministro de Hacienda), se produce la estabilización económica que llega hasta fines de 1962, que va acompañada de cambios organizativos tanto en la Presidencia como en el propio Ministerio de Hacienda. Con evidente relación con ese nuevo interés por la política económica, se produce el plan de estabilización de 1959, auspiciado por las autoridades económicas internacionales y plasmado en el Decreto-ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959 y en la Ley de presupuestos para el bienio 1960-61, que preveía el superávit presupuestario (con intenciones de contracción o estabilización económica).

Inicialmente la vigilancia de la ejecución de la programación económica se centra en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con el Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones aprobado por Decreto de 12 de marzo de 1959. Este hecho no tiene demasiada importancia si tenemos en cuenta que poco después se da un frenazo en esta dirección con la denominada estabilización, plasmada en el Decreto Ley de 21 de julio del mismo año.

Desde 1962, año en que empieza el desarrollismo, con los Planes de Desarrollo se plantean problemas de protagonismo entre la Presidencia, representada por Laureano López Rodó como Comisario del Plan, y el Ministro de Hacienda, que en principio reclamó para sí la incardinación del Plan de Desarrollo fundamentándose en ser el departamento

¹⁷³ Jacinto ROS HOMBRAVELLA, Entrega por lustros, EL PAÍS 2 de abril de 1990

del control presupuestario, con representantes en todos los ministerios y organismos. Se da una cierta pugna entre el criterio desarrollista de Presidencia, más próximo al criterio de los ministerios y organismos inversores, y el de Hacienda, preocupado más por el control de los gastos públicos y por el binomio ingresos-gastos de su inmediata responsabilidad que por los fines a los que sirven las distintas políticas sectoriales y la política general del ejecutivo.

El desarrollismo propiamente dicho va acompañado de las medidas preliminares del Plan de Desarrollo, adoptadas por el Decreto de 23 de noviembre de 1962, la Ley de Bases para la Ordenación del Crédito y la Banca, la Ley de Presupuestos Generales del Estado que recoge el Programa de Inversiones Públicas y de la Ley de 28 de diciembre de 1963, que aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964-67, con lo que tiene plena vigencia la planificación económica para el sector público¹⁷⁴, que según su exposición de motivos cierra las medidas adoptadas por el Decreto de 23 de noviembre de 1962 y numerosas normas de este período de diversa índole.

El período acaba aparentemente como había empezado, con una contracción económica y una reducción del gasto público, sin embargo en esta ocasión la crisis es una crisis de crecimiento, motivada por el propio éxito de las medidas adoptadas. La terminación del período con una serie de medidas contractivas que afectan directamente al gasto público e indirecta, pero decisivamente, a las estructuras de la Administración del Estado y a la puesta en práctica de ciertas medidas reformadoras iniciadas con anterioridad, supone una nueva línea en lo que se refiere a la innovación presupuestaria, que parte ya de los importantes logros de este período.

Las Cortes no tienen protagonismo alguno en este período, de puro carácter tecnocrático y de predominio del ejecutivo. No hay innovaciones respecto a su participación en el presupuesto, que conserva los rasgos ya mencionados de mantenimiento nominalista del esquema parlamentario con un fuerte componente de autorrepresentación de los propios burócratas.

¹⁷⁴Ley de 28 de diciembre de 1963, Boletín del 30

b. Gobierno y administración

El período comienza con los cambios ya señalados en el epígrafe anterior en Presidencia y el Ministerio de Hacienda, ascenso de los tecnócratas y remodelación orgánica. Estos dos hechos están íntimamente relacionados con las tensiones entre diferentes cuerpos o grupos de burócratas por el control del proceso presupuestario.

Poco después, el 7 de marzo de 1958, se producen una serie de cambios en los siguientes niveles del Ministerio de Hacienda, que indican un cierto ascenso de los burócratas más relacionados con los ingresos públicos o con actividades diferentes de la pura contabilidad. José Salgado Torres sustituye a Armando de las Alas Pumariño y González Muñoz como Director general de Banca, Bolsa e Inversión, sustituyendo al primero en su puesto como Director general del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas Álvaro de Lacalle Leloup, quien además no se puede considerar exactamente un burócrata del propio ministerio, pese a su larga permanencia en el mismo.

Lacalle pasaría a ser el segundo Subsecretario del ministerio con la creación el 10 de octubre de 1959 de la Subsecretaría del Tesoro y Gasto Público. Como Director general del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas se nombraría a Juan José Espinosa San Martín (hasta entonces Subdirector general de Tributos Especiales).

En Presidencia, los principales cambios que se dan son el nombramiento de López Rodó, hasta entonces Secretario general Técnico de la Presidencia e impulsor de la reforma administrativa, como Comisario del Plan de Desarrollo en julio de 1962. Ello no supone una ruptura sino una confirmación del papel director de la Presidencia, que se vio potenciado por la larga permanencia de López Rodó en el cargo (hasta el 11 de junio de 1973) y la dimisión de Navarro Rubio y su sustitución por José María Martínez y Sánchez-Arjona en julio de 1965, precisamente por los problemas de clara rivalidad con la Comisaría del Plan.

Lo que resulta más destacable de estos cambios es la comparación entre la gran duración en el cargo de Carrero (Subsecretario de la Presidencia desde 1941 y Vicepresidente del Gobierno desde 1967, en sustitución de Muñoz Grandes) y López Rodó frente a los cambios más frecuentes, en este período, en el Ministerio de Hacienda (con una mayor efervescencia en lo que respecta a la ocupación por los diferentes colectivos de burócratas de los puestos directivos), lo que tendría repercusiones sobre la distinta importancia de ambas áreas del Gobierno, con evidente ventaja para Presidencia, con resultados más que notables.

a) Creación de un instrumento coordinador en Presidencia.

La crisis política y económica que padece el régimen al final del período anterior y el creciente valor que cobra la idea de eficacia y de buena gestión, que justifican cada una de las medidas adoptadas en este período, explican el nuevo rumbo que adopta la presupuestación. En este decenio se adoptan paralelamente nuevas técnicas presupuestarias y nuevas formas organizativas en la Administración financiera, lo que no está exento en absoluto de tensiones.

Las medidas introducidas por el decreto ley de 25 de febrero de 1957 nos sitúan en una etapa de plena modernidad en el aspecto administrativo general, pero también en el del presupuesto, en el que se manifiesta constantemente la impronta de la Presidencia del Gobierno, que conecta el antiguo CEN¹⁷⁵ (Consejo de Economía Nacional) con la recién creada OCYPE (Oficina de Coordinación y Planificación Económica). Es de resaltar que, si bien la competencia presupuestaria continúa inicialmente residiendo en la Intervención, la reforma en el aspecto informativo y de conceptos se hace siguiendo el criterio del INE.

Si la estabilización trajo al campo presupuestario fundamentalmente un cambio sustancial en la estructura del presupuesto que se ha mantenido hasta la actualidad: su visión económica, la política de desarrollo trajo consigo dos importantes innovaciones.

Por un lado, en el plano instrumental, la programación de las inversiones públicas. Por otro lado, en el plano organizativo, ello supuso el protagonismo de la Comisaría del Plan de Desarrollo, ligada como el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto Nacional de Industria y el Cuerpo de Economistas del Estado a la Presidencia del Gobierno, la cual, paralelamente a las difíciles relaciones que se dan entre presupuesto y plan en todo Estado, entra en competencia con el hasta entonces todopoderoso Ministerio de Hacienda en la asignación de los recursos públicos y en la obtención de información con repercusiones sociales y económicas y, por consiguiente, presupuestarias.

Se concibe a la Secretaría general Técnica¹⁷⁶ de la Presidencia del Gobierno como instrumento de impulso y ejecución de la reforma administrativa, resaltando el carácter coordinador de la Presidencia del Gobierno y su entorno administrativo respecto de los demás ministerios. Fruto de ello, la reforma administrativa es uno de los hechos funda-

¹⁷⁵ Normas de funcionamiento del CEN aprobadas por Decreto de 13 de septiembre

¹⁷⁶ Decreto Ley de 20 de diciembre de 1956.

mentales del período, que comienza con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 20 de julio de 1957 (Texto Refundido de 26 de julio) y concluye con la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. En medio se asiste a la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo y de importantes medidas sobre función pública: Ley de funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 y Ley de retribuciones de 4 de mayo de 1965.

En apoyo de ambos fines (programador y administrativo) se crean:

- La Secretaría general Técnica del Ministerio de Hacienda para que el Secretario general Técnico del Ministerio de Hacienda pudiera intervenir junto a los demás Secretarios Generales Técnicos de los ministerios económicos en el estudio de la programación económica.
- Las Comisiones Delegadas del Gobierno, cuatro, entre ellas la de Asuntos Económicos. Todas ellas están presididas por el Presidente del Consejo (el Jefe del Estado) o, en su defecto, el Ministro Subsecretario de la Presidencia, quien preside además las Comisiones de Subsecretarios. Además el secretariado permanente de las Comisiones Delegadas del Gobierno está adscrito a la Secretaría general Técnica de la misma Presidencia del Gobierno.
- La OCYPE (Oficina de Coordinación y Programación Económica) como órgano de trabajo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, *“dada la importancia de la función coordinadora tradicionalmente asignada a la Presidencia, más necesaria en la esfera económica”*. Se inserta en la Presidencia para llevar adelante los Planes de Desarrollo, teniendo en cuenta los informes del Consejo de Economía Nacional (CEN), vinculado con la OCYPE¹⁷⁷.

Sobre todo, para lograr una cierta coordinación con el presupuesto anual, que recoge el Programa de Inversiones Públicas, se crea la Comisaría del Plan de Desarrollo. En cuanto a la ubicación de la Comisaría en el conjunto de órganos, señalemos que se concibe a la vez como un órgano de trabajo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asun-

¹⁷⁷Decreto de 13 de septiembre de 1957.

tos Económicos y como uno de los órganos centrales de la Presidencia del Gobierno¹⁷⁸ a los siguientes fines:

- a) Adoptar las medidas conducentes al logro de los objetivos propuestos.*
- b) Establecer la debida coordinación entre los órganos encargados de la ejecución del Plan.*
- c) Vigilar la ejecución del Plan.*

Para ello se faculta a la Comisaría a solicitar directamente de los ministerios la información sobre el cumplimiento del Programa de Inversiones Públicas, y se requiere su informe para la mayor parte de las medidas de ejecución del plan. Para cumplir sus funciones cuenta con tres subdirecciones: el Gabinete de Estudios (con cinco secciones), el Servicio de Acción Regional y Asuntos Generales (tres secciones) y la Oficina de Vigilancia del Plan (Sección del Programa de Inversiones Públicas y Sección de Informes). Pero sobre todo el comisario tiene rango análogo al de ministro, ya que, además de estar asistido por un comisario adjunto con rango de subsecretario, es “*Delegado Permanente del Gobierno para la elaboración y vigilancia del Plan*”.

b) Creación de un órgano superior de coordinación en materia de gastos públicos en Hacienda y creación de la Dirección general de Presupuestos.

Frente a la situación anterior de organización tradicional en el seno de la Intervención y criterios reducidamente administrativos en el presupuesto, por contraste esto podría llevarnos a pensar que las innovaciones introducidas a partir del gran giro de 1957, que llegan hasta la actualidad, han modificado radical y permanentemente la situación. Más bien lo que se observa es una adaptación orgánica a las nuevas condiciones para sobrevivir, pero con el tiempo esta adaptación no sería más que un paréntesis que terminaría por cerrarse.

¹⁷⁸Decreto de 15 de febrero de 1968, que incluye como órgano central de la Presidencia a la Comisaría, y como órganos consultivos y asesores al Consejo de Economía Nacional y la Comisión de Rentas y Precios. La Comisaría es también órgano de trabajo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Lo cierto es que, si bien en 1957 se encuentran muchas de las características que hoy encontramos en los presupuestos (gran incremento del contenido tributario de la Ley de presupuestos, intentos de hacer disminuir los gastos públicos, individualización y tratamiento especial de las inversiones públicas con la creación del “Estado letra C” en los anexos presupuestarios, novedades en cuanto a modificaciones de crédito, nueva estructura de los gastos, etc.)¹⁷⁹, esto no debe conducirnos a pensar que a partir de ahora exista una política presupuestaria propia del Ministerio de Hacienda radicalmente distinta de la del control.

Es decir, el presupuesto no llega a ser algo central en la visión que el Ministerio de Hacienda tiene de sus funciones, ni éste es capaz de proponer una política presupuestaria que vaya más allá de ajustar los gastos a los ingresos y de controlar la adecuación de aquéllos a la Ley. No obstante, a partir de 1957 algo ha cambiado en el comportamiento de la Administración española respecto al presupuesto y en las siguientes décadas la Administración presupuestaria experimenta importantes modificaciones.

A partir de estos años no se vuelve en apariencia a la situación tradicional y la Administración presupuestaria no sólo se modifica en su forma, sino que alcanza una dimensión que no puede ser explicada por el crecimiento general del sector público o por la politización de los órganos centrales de la Administración del Estado.

Lo que se quiere indicar aquí es que, no obstante los importantes cambios orgánicos, el presupuesto no es para Hacienda algo distinto de lo que había sido, con una estructura orgánica radicalmente diferente, durante todo el siglo, y que la única política presupuestaria posible para este departamento es precisamente la del control tradicional, a pesar de apoyarse en nuevas estructuras orgánicas y presupuestarias.

En definitiva: hasta 1957 el Ministerio de Hacienda se había ocupado del control presupuestario en su sentido más tradicional y pobre de contenido técnico pero amplio de ejercicio de poder ligado al ejercicio de la función interventora; desde 1957 a la actualidad, la política presupuestaria del Ministerio de Hacienda sigue siendo la del control de las previsiones presupuestarias, no transformando realmente su comportamiento acostumbrado. Desde ese momento, la contracción o estabilización económica, primero, y el desarrollismo después, imponen un crecimiento aparentemente paralelo a la nueva Admi-

¹⁷⁹Ley de 26 de diciembre de 1957, que aprueba los presupuestos generales del Estado para el bienio 1958/59 y Orden de 26 de julio de 1957, que modifica la estructura presupuestaria

nistración económica del desarrollo, asimilando primero otra terminología, fagocitando después en cierto modo lo que había sido la función de la nueva Presidencia en el terreno económico.

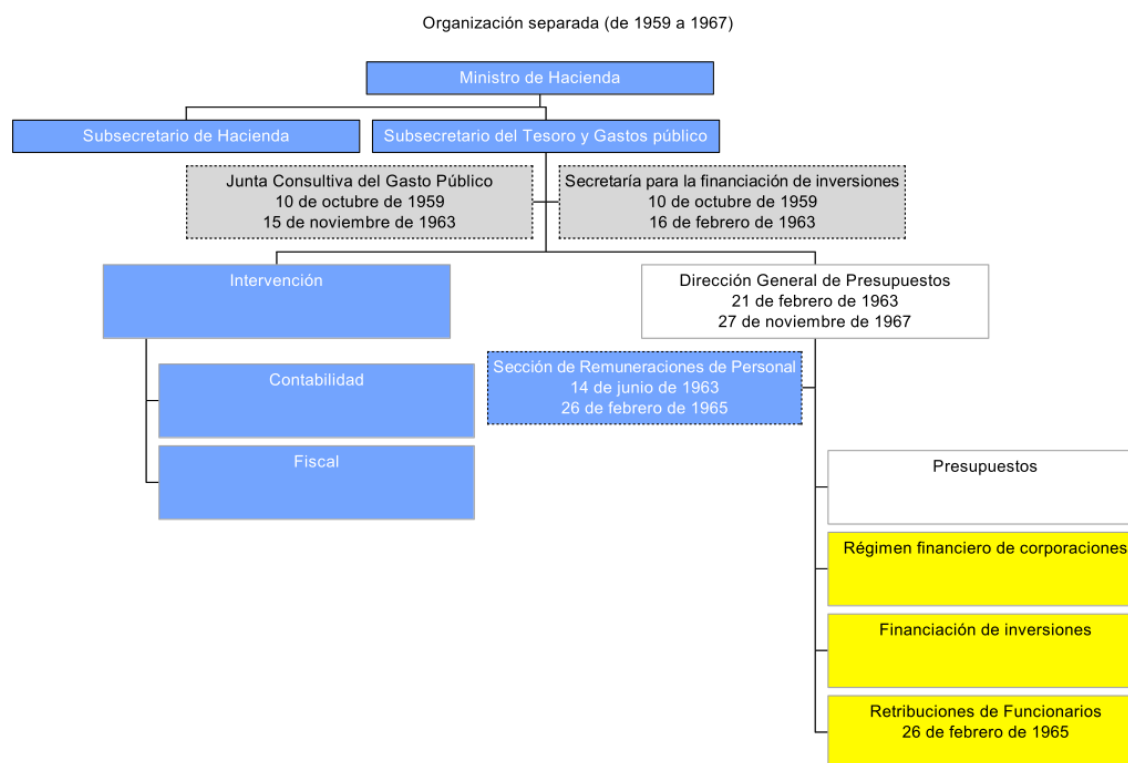
Esto lleva a ir incorporando igualmente ciertos nuevos órganos y cierta apariencia de modernidad o de racionalidad, pero no a cambiar los modos profundos de actuar. La organización de este período es, no obstante, más especializada, con la existencia de una Subsecretaría con competencias en gasto y de la Dirección general de Presupuestos, en una estructura que se reiteraría a lo largo de los siguientes períodos, llegando hasta la actualidad.

(1) Creación de un órgano superior con competencias en gasto público.

A la vez que en el entorno de la Presidencia del Gobierno se refuerza su carácter coordinador, con especial énfasis en la programación económica, liderado por un órgano cuasi-ministerial, el Ministerio de Hacienda recalca sus funciones sobre los gastos e inversiones públicos (“que siempre fueron una de las atribuciones más características y fundamentales del Ministerio de Hacienda”). Para ello, por decreto de 10 de octubre de 1959, se crea una segunda Subsecretaría, la del Tesoro y Gastos Públicos competente en materia de gasto público en general y de operaciones financieras, que no se separan todavía de las que atañen a la financiación del sector público

Tal Subsecretaría se extinguió ocho años después, pasando sus competencias a la Subsecretaría única del Ministerio de Hacienda (decreto de 25 de enero de 1.968). Pero ya en este momento la competencia presupuestaria no era, en cuanto a órganos administrativos se refiere y tanto en el interior como en el exterior del Ministerio de Hacienda, propia en exclusiva de la Intervención.

La evolución de la Administración presupuestaria en España



Hoy día, en que es frecuente la proliferación de órganos y entes de cada vez de mayor aparente entidad, la creación de una segunda subsecretaría en un ministerio como el de Hacienda puede ser minusvalorada. Sin embargo, si tenemos en cuenta que la estructura orgánica del ministerio y del conjunto de la Administración no había sufrido más modificaciones que la creación de algunos ministerios con nuevas funciones, la creación de esta subsecretaría adquiere una dimensión extraordinaria.

En primer lugar por el recelo con que el régimen veía la existencia de órganos no estrictamente administrativos o “técnicos” (comenzó por suprimir precisamente las subsecretarías y por sustituir la denominación de direcciones generales por la mucho más “administrativa” de servicios, eso sí con el apelativo de nacionales).

En segundo término por la gran alteración que suponía en la distribución de competencias del antiguo Ministerio de Hacienda, restándoselas al subsecretario hasta entonces único del ministerio y a las direcciones generales existentes y que se colocaban bajo su control y dirección.

Finalmente porque su creación implicaba dar un tratamiento diferenciado a las competencias horizontales del ministerio respecto a las tradicionales de ingresos. Por un lado los ingresos públicos, tarea tradicional y por aquel entonces central del Ministerio de

Hacienda (su sector de actividad o ramo), por otro los gastos públicos, tarea que la Presidencia le estaba arrebatando.

La nueva Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos conocería de los presupuestos generales del Estado, de las entidades estatales autónomas y de las corporaciones locales y de los gastos e inversiones del sector público. Adjunta a la Subsecretaría se crea la Junta Consultiva del Gasto Público, después convertida en la Secretaría general de la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos, como órgano de apoyo¹⁸⁰, situada en la propia Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos, cuyo titular la preside.

A esta junta se le dota de una amplia representación ministerial del campo de los gastos, formando una especie de Consejo de dirección bis. La componen así el Secretario general Técnico, el Interventor general de la Administración del Estado, el Director general del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas, el de Banca, Bolsa e Inversiones, y el de Régimen Fiscal de Corporaciones. El Ministro de Hacienda podría designar otros funcionarios del departamento, uno de los cuales sería Secretario permanente de la Junta, con categoría de subdirector general adscrito a la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos. Como Secretario Permanente de la Junta Consultiva del Gasto Público se nombra al hasta entonces Subdirector general del Tesoro, puesto para el que es nombrado Felicísimo de Blas Hernando, quien con el tiempo sería nombrado Interventor general.

La Junta desaparecería finalmente al crearse la nueva Dirección general de Presupuestos en 1963. Completando la reorganización general que se produce en este año, por decreto de 15 de noviembre de 1.963¹⁸¹ se suprime la Junta Consultiva del Gasto público, asumiendo sus funciones el Consejo de Dirección del Ministerio, que integra desde este momento al nuevo Director general de Presupuestos.

(2) Creación de la Dirección general de Presupuestos.

Durante el período que va de 1.959 a 1.963 debieron plantearse problemas de funcionamiento, de coordinación entre la nueva estructura competente en gasto público y la Intervención, por lo que, basándose en la autorización contenida en el decreto de octubre

¹⁸⁰Decreto de 10 de octubre de 1959, Boletín del 12

¹⁸¹Decreto de 15 de noviembre de 1963, Boletín del 16

de 1959 referido, en febrero de 1963¹⁸², se regulan conjuntamente las atribuciones de la Dirección general de Presupuestos (que se crea desgajándose de la Intervención general de la Administración del Estado).

“La creciente complejidad e importancia de los trabajos relacionados con la formación de los Presupuestos Generales del Estado, sus incidencias y su íntima conexión con las facultades atribuidas al Ministerio de Hacienda respecto a los presupuestos de las Entidades Estatales Autónomas, al Régimen Financiero de las Corporaciones Locales y a la Financiación de las Inversiones aconsejan reunir tales cometidos en un solo Centro directivo del Departamento.

Procede, al mismo tiempo, reorganizar la IGAE, a fin de que desglosadas de ella las actividades relacionadas con los Presupuestos, centre la competencia en sus peculiares funciones fiscalizadoras e interventoras, así como en las de dirección y control de la Contabilidad del Estado y de sus Entidades Autónomas.”

Así, este decreto convierte la Dirección general de Régimen Fiscal de Corporaciones en la Dirección general de Presupuestos, añadiendo a las competencias propias de la Dirección anterior (régimen financiero de las corporaciones locales) las materias presupuestarias, propias hasta este momento de la Intervención, y las de financiación de inversiones, que dentro de la propia Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos venía ejerciendo la ahora extinguida Secretaría para la Financiación de Inversiones.

A las competencias en materia de presupuestos que hasta ahora ostentaba la Intervención, se unen en la nueva organización la materia de financiación de inversiones, cuestión primordial en la que el Ministerio de Hacienda ha de relacionarse necesariamente con la Comisaría del Plan, motor de todo el proceso inversor característico del desarrollo. Así, en la nueva Subdirección general de Financiación de Inversiones (germen de lo que con el tiempo sería la unidad responsable del Programa de Inversiones Públicas), se estudian e informan en términos de prioridades las inversiones comprendidas en los presupuestos, que son también las recogidas en los Planes de Desarrollo que en estos momentos se comienzan a implantar.

¹⁸²Decreto de 21 de febrero de 1963, Boletín de 22

Además y más importante, desde 1963 existe una unidad dentro del Ministerio de Hacienda, en el área presupuestaria, que incorpora la idea económica y el interés por los modelos de previsión de la economía. En otro lugar nos referimos a la importancia que tiene la unidad especializada dentro del área estricta de elaboración presupuestaria, que también es predominante hasta la actualidad. Esta tendencia debe considerarse iniciada por esta unidad, creada inicialmente sobre todo para el seguimiento de las inversiones públicas, que va incorporando gradualmente funciones en materia de estudios previsionales, evaluación de proyectos, técnicas presupuestarias y, fundamentalmente, política presupuestaria.

A la Subdirección de Financiación de Inversiones, creada inicialmente con dos secciones, de Política Presupuestaria y Financiera y de Coordinación y Programación de Inversiones, se agregan después competencias y unidades en materia de ingresos y créditos para inversiones¹⁸³, en materia de análisis presupuestario y estudios previsionales¹⁸⁴, de evaluación de proyectos¹⁸⁵, de técnicas presupuestarias¹⁸⁶. Se convierte así en la unidad con mayor especialización en el campo macroeconómico (política presupuestaria y financiera y estudios previsionales) y supuestamente en el campo microeconómico (análisis presupuestario, evaluación de proyectos y técnicas presupuestarias), división básica que conserva hasta 1980. Las funciones que se asignan a esta unidad son, por tanto, aquellas que se ven afectadas directamente por las funciones de la Administración planificadora del desarrollo económico, motivo por el cual se le encargan además las relaciones con la Subsecretaría de Planificación.

La estructura de la nueva Dirección general de Presupuestos es muy simple, coincidente con los tres bloques de materias que ostenta: subdirecciones de presupuestos, de régimen financiero de corporaciones y de financiación de inversiones. A las dos secciones de la Subdirección general de Financiación de Inversiones (Política Presupuestaria y Fi-

¹⁸³Decreto de 26 de febrero de 1965

¹⁸⁴Decreto de 1 de abril de 1967

¹⁸⁵Orden de 29 de enero de 1970

¹⁸⁶Orden de 23 de marzo de 1973 y Acuerdo de 24 de abril, según los cuales la estructura final que tiene la Subdirección general de Inversiones, Financiación y Programación se basa en las siguientes secciones: Política Presupuestaria y Financiera, Estudios Previsionales, Técnicas Presupuestarias, Evaluación de Proyectos, Coordinación y Programación de Inversiones y Análisis Presupuestario y Financiero.

nanciación y Coordinación y Programa de Inversiones) se agrega posteriormente la de Créditos para Inversiones¹⁸⁷.

Desde este momento a la Intervención le sigue correspondiendo ser centro directivo de la contabilidad y centro al que compete fiscalizar todos los actos de la Administración pública, incluso los de la Administración militar, que motiven derechos y obligaciones de contenido económico o ingresos y pagos, intervenir la efectividad de los mismos y llevar a cabo la intervención material de las inversiones públicas. No aparece pues mención de la materia presupuestaria ni de las relaciones que sin duda seguiría teniendo la Intervención con la Dirección general de Presupuestos, ni en cuanto a funciones ni en cuanto a cuerpos. La única innovación es meramente simbólica: en 1.964 se cambia la denominación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado por el de Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado¹⁸⁸.

La Intervención se reorganiza en dos subdirecciones: de contabilidad y fiscal. A la Intervención le quedan pues sus funciones de contabilidad y fiscalización, divididas en sendas subdirecciones, además de las Oficinas de Enlace con las intervenciones militares y las intervenciones delegadas en los ministerios civiles. Así pues, se ha privado aparentemente a este centro de las funciones que recogía el artículo 72.5º de la ley de 1 de julio de 1.911, tal como recoge la orden que desarrolla el anterior decreto (orden de 30 de abril)¹⁸⁹, añadiéndose a la primera un servicio no existente hasta entonces que bien puede explicar en parte la evolución futura de la presupuestación: servicio de estudio y análisis del coste y rendimiento de los servicios públicos. Se conserva de esta manera una tarea que en la perspectiva actual es fundamental para la correcta elaboración presupuestaria y de la que se priva desde entonces y hasta la actualidad a la Dirección general de Presupuestos.

Además de estar compartido el ciclo presupuestario con la Intervención, de modo que no hay retroalimentación del presupuesto sino a través de ésta, lo que se observa es una nueva terminología que parece fruto de la reforma administrativa en marcha. Pero la orden que regula la Dirección general de Presupuestos da el contraste negativo de esta

¹⁸⁷ Boletín del 17 de abril de 1965

¹⁸⁸ Decreto de 13 de julio de 1964, Boletines del 15 de julio y de 18 de agosto

¹⁸⁹ Orden de 30 de abril de 1963, Boletín del 23 de mayo

situación. Indicativo a este respecto es precisamente que, al crearse la Dirección general de Presupuestos en 1963 y nombrarse como director a un funcionario no interventor, la Intervención creara ese servicio para “el estudio y análisis del coste y rendimiento de los servicios públicos”, impidiendo de este modo que tales trabajos se realizaran desde la Dirección general de Presupuestos. Si en su artículo 4º encarga a la Subdirección general de Presupuestos de cuantos asuntos de carácter presupuestario venía despachando hasta ahora la Intervención, en el siguiente artículo se encomienda a la Sección sexta las siguientes funciones

“el estudio de la estructura presupuestaria a efectos económicos, funcionales y de consolidación del Presupuesto del Estado y Organismos Autónomos; el estudio y redacción de informes y proyectos de disposiciones; realizar, dentro de las competencias del Centro, los trabajos y estudios convenientes, para que, por la IGAE, se pueda determinar el coste y rendimiento de los servicios públicos, así como aplicar a la política presupuestaria, los resultados obtenidos.”

Poco después, por orden de 14 de junio de 1.963¹⁹⁰ se introduce en la Dirección general de Presupuestos el germen de lo que con el tiempo serían, primero unas subdirecciones de la Dirección, y actualmente la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, que primero comparte con el Ministerio de las Administraciones públicas y luego integra de nuevo en Hacienda la tarea de regular y fijar las retribuciones del personal del Estado.

“Se crea en la Dirección general de Presupuestos una Sección, directamente dependiente del Director General, que tendrá como función el estudio y tramitación de todos los asuntos que hacen referencia a los sueldos y remuneraciones de los funcionarios públicos, recabando para ello cuantos datos sean precisos de los distintos Organismos, tanto de la administración del Estado como de los Autónomos”.

La justificación que se da para esta creación es la siguiente:

¹⁹⁰Boletín del 17 de julio de 1963

“Entre los problemas que plantea la formación de los presupuestos y el enjuiciamiento y calificación de los gastos públicos en general, tienen autonomía propia e importancia relevante los relativos al sueldo y remuneraciones que perciben los funcionarios públicos; constituyendo, por otra parte, el conocimiento de estas retribuciones la base para la futura Ley económica de la función pública que ha de estar en íntima conexión con el Estatuto de los Funcionarios.”

Pero lo que más destaca de la organización en este momento es que a cada innovación en la Presidencia o en la Comisaría del Plan sucede una modificación paralela en el área de gastos del Ministerio de Hacienda. Así, a los trabajos en la Presidencia del Gobierno dirigidos a racionalizar el sistema de Función pública, con la mirada puesta en un nuevo estatuto de funcionarios y un nuevo sistema retributivo, le acompañan pasos paralelos en Hacienda. La creación de una sección y, después, de una Subdirección, de retribuciones en la Dirección general de Presupuestos, corre paralela a la reforma de la función pública que se impulsa desde la Presidencia y cada uno de los siguientes pasos que se dan es correspondencia con lo sucedido en Presidencia.

En 1.965 se crea en la Dirección general de Presupuestos la Subdirección general de Retribuciones de Funcionarios, elevando así el rango de la antigua Sección de Remuneraciones de Personal. La orden de 26 de febrero de 1.965 organizó esta Subdirección general que se perfila así:

“tendrá a su cargo el estudio y tramitación de los asuntos referentes a las remuneraciones de los funcionarios públicos civiles en activo, la recogida, estudio y clasificación de datos en relación con éstas, para la mejor regulación de las percepciones de los funcionarios civiles del sector público, de acuerdo con los principios de la legislación en vigor...Para el cumplimiento de sus fines, la Dirección general de Presupuestos podrá solicitar cuantos datos y antecedentes considere oportunos de todos los órganos y dependencias de la Administración”¹⁹¹

¹⁹¹ Decreto de 4 de febrero de 1965, Boletín del 20

No mucho después se aprobó (el 4 de mayo) la Ley de Retribuciones, pieza clave para la reforma administrativa que trataba de conciliar las competencias en tal materia de la Presidencia y de Hacienda. Hay que añadir a este respecto que no obstante la competencia de la Dirección general de Presupuestos (por su origen más en la línea de la reforma administrativa que la Intervención) sobre esta materia, las consultas formuladas en relación con las nuevas retribuciones de los funcionarios son resueltas por circulares conjuntas de ese órgano y de la Intervención general de la Administración del Estado¹⁹².

En cuanto a la coordinación entre los presupuestos y los planes de desarrollo, entre el Ministerio de Hacienda y el de Presidencia, se adapta la estructura y el funcionamiento dentro de Hacienda, que muestra además una cierta lucha por la competencia sobre los análisis de la ejecución presupuestaria (coste y rendimiento de los servicios públicos), competencia -como veíamos- de la Intervención general de la Administración del Estado. La orden de 1 de abril de 1.967¹⁹³ sobre reorganización de los Servicios de la Dirección general de Presupuestos convierte la Sección de Recopilación y Análisis de Datos Relativos a Haciendas Locales en Sección de Análisis Presupuestario, encargada de

“los trabajos para la determinación preventiva del coste y rendimiento de los servicios públicos y los que afecten a la estructura del presupuesto, la recopilación de documentación en materia presupuestaria y el análisis de proyectos”

y pasa de depender de la Subdirección general de Régimen Fiscal de Corporaciones a la Subdirección general de Financiación de Inversiones.

La Sección Sexta de la Subdirección general de Presupuestos pasa a ser primera y además de funciones generales de estudio y de asesoramiento se encarga de

“los trabajos que sean precisos para recoger sistemáticamente en los presupuestos los datos y antecedentes que complementen los trabajos que sobre coste y rendimiento de los servicios públicos se realicen por la Dirección General”

¹⁹² Así la Circular 3/1966 de 30 de abril.

¹⁹³ Boletín de 10 de abril de 1967

Las funciones de la Sección de Créditos para inversiones se realizarán por la de Coordinación y Programación de Inversiones, convirtiéndose aquella en la Sección de Estudios Previsionales, que tendrá a su cargo

“la realización de trabajos de esta naturaleza y la preparación de los correspondientes informes, la integración del presupuesto del sector público en un cuadro económico global y la información periódica sobre la marcha de su ejecución y en general los estudios económicos o jurídicos relativos al presupuesto”

Pero el año 1967 es de contracción económica y administrativa, como ya se dejaba ver en el decreto-ley 8/66, de 3 de octubre al prever la reducción de los gastos consuntivos en la Administración del Estado mediante la reestructuración de los servicios y la integración de organismos, y en el decreto-ley de 27 de noviembre de medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta. Se inició el cumplimiento de dicho precepto respecto a la Administración descentralizada por el decreto 2149/1967 de 19 de agosto, que suprime e integra organismos¹⁹⁴ y el de 27 de noviembre hace lo mismo con la Administración centralizada. Este último decreto pone así fin a la nueva estructura creada en 1959 y 1963, suprimiendo a la vez la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos y la Dirección general de Presupuestos.

c) Racionalización técnica: tensiones entre la estructura tradicional y la económica y de programas; flexibilización de las leyes de presupuestos y mecanización de su gestión.

(1) Introducción de las nuevas clasificaciones del presupuesto.

En el año 1957 se inaugura una nueva etapa en la materia presupuestaria. Es fundamental y realmente supone un rasgo de modernización del Presupuesto, la introducción de la nueva estructura económica¹⁹⁵. De este año es pues la distinción, hoy fundamental, entre los gastos y los ingresos corrientes, ordinarios o de administración y los de capital, extraordinarios o de inversión. Comienza este período con la aprobación por el Ministerio

¹⁹⁴Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, Boletín del 28

¹⁹⁵Orden de 26 de julio de 1957, Boletín de 3 de agosto

de Hacienda de una nueva estructuración de la clasificación presupuestaria que, como se hace constar en el propio preámbulo, sigue el criterio del Instituto Nacional de Estadística y una clara recepción del influjo exterior.

Se contiene en esta orden la idea de presupuesto de producto (*output Budget*), proponiendo atender a los fines en lugar de a los medios. Como técnica para ello menciona el análisis de los medios empleados y de los fines alcanzados con ellos, así como hallar el coste por actividad, función y unidad de servicio rendida. Toda una terminología y un programa de reforma alejados radicalmente de lo que se estaba haciendo en esos momentos en España y de lo que se haría en el futuro.

Se clasifica el presupuesto de gastos en ocho capítulos, algo diferentes de los actuales, que permiten por fin conocer el impacto económico de los presupuestos. Las razones que se aducen, en una larga exposición de motivos, son claras al tratar de separarse de cualquier atisbo de ideologización y centrarse en las razones de eficacia económica que conducen a esta importante innovación y de ser un hecho común a todos los países¹⁹⁶.

La estructura del Presupuesto de Gastos del Estado y de los Organismos autónomos que le son dependientes, se ajustará en el año 1958 y sucesivos a la siguiente clasificación:

- Capítulo 1.º Personal
- Capítulo 2.º Material, alquileres y entretenimiento de locales
- Capítulo 3.º Gastos de los servicios
- Capítulo 4.º Subvenciones, auxilios y participaciones en ingresos
- Capítulo 5.º Atenciones financieras
- Capítulo 6.º Inversiones no productoras de ingresos
- Capítulo 7.º Inversiones productoras de ingresos
- Capítulo 8.º Ejercicios cerrados

La de ingresos se clasificaría así:

¹⁹⁶Ibid. “Es un hecho innegable la cada vez mayor importancia que va adquiriendo la actividad económica y financiera del Estado y de los entes públicos que le están subordinados. Se produce este hecho prácticamente en todos los países, cualesquiera que sean las ideas de orden político o económico que presidan el Gobierno de la Nación.”

- Capítulo 1.º Impuestos directos
- Capítulo 2.º Impuestos indirectos
- Capítulo 3.º Tasas por servicios prestados y otros ingresos
- Capítulo 4.º Subvenciones, auxilios y participaciones en ingresos
- Capítulo 5.º Operaciones financieras
- Capítulo 6.º Enajenación de inversiones no productoras de ingresos
- Capítulo 7.º Enajenación de inversiones productoras de ingresos
- Capítulo 8.º Ingresos patrimoniales

Así mismo, en el campo contable, se observa una pretensión que es diferente a la de la contabilidad administrativa tradicional que representa la Intervención General, la de servir a la contabilidad nacional para la mejor dirección de la política económica¹⁹⁷. Y, finalmente, se destaca el papel que en la innovación producida ha tenido el Instituto Nacional de Estadística.

Ni la terminología ni el programa de reforma tendrían mucho impacto en lo más innovador de dicho programa, referido al análisis de la actuación administrativa y a su posible mejor presupuestación desde el punto de vista programático-funcional. Sí sería grande y perdurable el impacto en cuanto al aspecto central de la orden que comentamos, el de la clasificación económica del gasto. El preámbulo de la orden indica:

“considerar el presupuesto no desde el punto de vista tradicional de los servicios y productos que el ente público compra (personal, material, etc.), sino desde el de los servicios y productos que proporciona; dicho de otra manera, considerar o resaltar los fines a que ha de atender el presupuesto y no los medios con que dichos fines se obtengan. Y por el análisis de los medios empleados y los fines alcanzados, llegar a determinar, en la medida de lo posible, el coste íntegro de cada actividad o función, y también

¹⁹⁷ Ibid. “para facilitar la obtención de datos del sector público de la economía, que junto con los correspondientes al sector privado, permitirán en su día la formación de una contabilidad nacional...las ventajas que tendría para una mejor dirección de nuestra política económica poder disponer de tal instrumento.”

el coste por unidad de servicio rendido. La ventaja de un estudio como el que se propugna, resalta fácilmente y contribuye a lograr que los Presupuestos se apoyen en proyectos de fines concretos y detallados a realizar, permitiendo en muchos casos una fácil comparación de costes unitarios entre servicios que atienden a necesidades iguales o similares.”

También en la misma orden de estructura de los gastos e ingresos públicos se encuentra la base de un presupuesto por fines y no por medios utilizados, muy en la línea de lo que se considera un presupuesto por programas¹⁹⁸. Así, si en el artículo primero se fijaba la nueva clasificación de los gastos, en el segundo se establecía que

“Simultáneamente a la presentación de los anteproyectos de presupuesto, todos los Departamentos ministeriales y Organismos autónomos redactarán un estudio, en el que, con referencia a las cifras contenidas en aquéllos, determinen los gastos proyectados por cada una de las actividades específicas que desarrolle el Departamento u Organismo correspondiente, llegando en cuanto sea posible a fijar el coste por unidad de producto a obtener o de servicio a rendir. Solamente podrá prescindirse de esta fijación en aquellos casos en que los Departamentos u Organismos desarrollen servicios o actividades en que la misma sea imposible o muy difícil determinación, expresándolo así en el citado estudio e indicando las razones en que fundamenten su criterio”

Otra característica de la innovación es que se aplica gradualmente, pero desde el principio, a todos los entes públicos sometidos a un presupuesto, tanto Estado como Organismos Autónomos (aunque estos mantendrían de hecho una contabilidad particular de cada uno de ellos prácticamente hasta los años 70), excluyéndose por el momento sólo a las Corporaciones Locales.

¹⁹⁸Ibid. “Considerar o resaltar los fines a que ha de atender el Presupuesto y no los medios con que dichos fines se obtengan. Y por el análisis de los medios empleados y los fines alcanzados, llegar a determinar, en la medida de lo posible, el coste íntegro de cada actividad o función, y también el coste por unidad de servicio rendido. La ventaja de un estudio como el que se propugna, resalta fácilmente y contribuye a lograr que los Presupuestos se apoyen en proyectos de fines concretos y detallados a realizar, permitiendo en muchos casos una fácil comparación de costes unitarios entre servicios que atienden a necesidades iguales o similares”

Finalmente se habilitaba a la Intervención general de la Administración del Estado para dictar las normas complementarias y aclaratorias que resultasen convenientes para la mejor ejecución de lo establecido en la orden.

Poco después se establece la clasificación de los Presupuestos del Estado, de Organismos Autónomos y de las Corporaciones Locales, completándose así la estructura económica para todo el sector público con fines estadísticos¹⁹⁹. El esquema de clasificación básico a que habrán de adaptarse los presupuestos de los organismos del sector público estatal desde el 1 de enero de 1959 es el siguiente:

Ingresos:

Corrientes:

1. Impuestos directos
2. Impuestos indirectos
3. Otros impuestos y tasas por servicios prestados
4. Subvenciones y ayudas
5. Ingresos patrimoniales
6. Otros ingresos

De capital:

7. Venta de bienes reales
8. Operaciones mobiliarias
9. Otros ingresos

Extrapresupuestarias: 0. En metálico

Clasificación que perdura, con ligeras modificaciones en la terminología utilizada pero no en el contenido, con la actual.

Pagos:

Corrientes:

1. Personal activo
2. Material y diversos (no inversiones)
3. Clases Pasivas
4. Subvenciones y ayudas
5. Deuda

¹⁹⁹ Orden de 14 de mayo de 1958, Boletín del 20

De capital: 7. Inversiones en bienes reales

8. Operaciones mobiliarias

Op.extrapresup: 0. En metálico

Ejercicios cerrados

En realidad se trata de extender la clasificación del Estado y sus organismos autónomos a las corporaciones locales, sobre las que son competentes el Ministerio de la Gobernación y el Hacienda. Para ello se busca la coordinación entre estos dos ministerios y el Instituto Nacional de Estadística, coordinando las diferencias en última instancia la Presidencia del Gobierno. A ello se añade la orden de 17 de noviembre de 1959 que contiene normas para la elaboración de los presupuestos de las entidades estatales autónomas para 1960.

Al final de este período, la creación de la nueva Dirección general de Presupuestos pareció dar sus frutos en la dirección considerada fundamental: la información presupuestaria y la coordinación interministerial para el desarrollo económico.

En primer lugar en cuanto a la mejora de la información contenida en el presupuesto. Así la ley de 21 de diciembre de 1965 de presupuestos para el bienio 1966-67 deroga la orden de 26 de julio de 1957 a partir de 1967 y autoriza a su sustitución por una nueva norma de estructura presupuestaria.

Haciendo uso de esta autorización se promulga la orden de 1 de abril de 1967, con un deseo expresado en su preámbulo de recoger las nuevas técnicas y realizar los planes de desarrollo económico²⁰⁰. Se mantiene la clasificación orgánica que también se ha con-

²⁰⁰En el preámbulo se refiere a la tradicional clasificación orgánica, que sirve para conocer la cuantía de las dotaciones de los servicios y para clarificar el mecanismo administrativo de realización del gasto. Pero además recoge la nueva significación de la institución presupuestaria en las últimas décadas, que obliga a la adaptación del presupuesto a técnicas renovadas. Como causa inmediata de la nueva estructura menciona el volumen del presupuesto y su puesta al servicio de los planes de desarrollo económico, para “dar efectividad a cualquier tipo de política económica”. La orden ministerial anterior, de 26 de julio de 1957, era insuficiente, por lo que la nueva contiene sobre todo criterios económicos, una clasificación funcional y orgánica, una clasificación por programas, la distribución geográfica del gasto público, el establecimiento de conceptos tipificados y estadísticos, una estructura básica para los presupuestos de recursos y dotaciones y para los planes de operaciones de los organismos autónomos que realizan actividades comerciales y de producción y, finalmente, una normalización de la documentación complementaria. Su ámbito de aplicación son el Estado y las entidades estatales autónomas sujetas al régimen de presupuesto según la Ley de 26 de diciembre de 1958, entrando en vigor en el ejercicio de 1968. La clasificación orgánica es la más importante, distinguiendo las diferentes secciones (que coinciden con las actuales en cuanto a las obligaciones generales y la sección 31) y dentro de cada una la dirección general, organismo autónomo o servicio que tenga a su cargo la gestión

servado hasta la actualidad; la clasificación económica ya no difiere gran cosa de la actual, salvo en la relativamente reciente atribución a capítulo sexto (inversiones) de los gastos de mobiliario, equipo de oficina y otro material inventariable, que tradicionalmente se han considerado capítulo segundo (compra de bienes corrientes y servicios) y en la creación de conceptos estadísticos distintos de los limitativos o vinculantes (lo que ya venía contemplado en la regulación para el sector público de 1958).

El esquema de clasificación a que habrán de adaptarse los presupuestos de los organismos del sector público desde el 1 de enero de 1968 es el siguiente:

Ingresos:

Operaciones Corrientes:

1. Impuestos directos

2. Impuestos indirectos

3. Tasas y otros ingresos

4. Transferencias corrientes

5. Ingresos patrimoniales

Operaciones de Capital:

6. Enajenación de inversiones reales

7. Transferencias de Capital

9. Otros ingresos

Clasificación que perdura, sin modificaciones.

de determinados créditos. Dentro de cada servicio se utiliza la clasificación económica (en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos), creándose además los conceptos estadísticos, cuya misión es reflejar la probable distribución del crédito del artículo o de una parte del mismo a través del ejercicio sin carácter limitativo. Sólo a posteriori los créditos presupuestarios elaborados según las clasificaciones anteriores se agruparían según la naturaleza de las funciones a realizar por cada servicio, realizándose el control fiscal y contable de los gastos sólo según la clasificación orgánico-económica. Las dotaciones de inversiones de cada servicio aparecerán detalladas en función de programas, subprogramas, proyectos y obras cuya realización tengan a su cargo, estableciendo la debida coordinación entre el programa de inversiones públicas del Plan de Desarrollo y la actividad anual de la Administración. La Dirección general de Presupuestos quedaba autorizada para ir aplicando paulatinamente a los gastos corrientes la asignación de créditos presupuestarios en función de los programas a realizar. Por último, la Dirección general de Presupuestos, en coordinación con los diferentes servicios de la Administración, iniciaría los trabajos necesarios para el conocimiento de la distribución del gasto público de inversión entre las diferentes áreas geográficas. La documentación complementaria incluye una memoria de carácter orgánico para cada dirección general, servicio u organismo autónomo que contiene su fecha de creación, su estructura orgánica, las funciones desempeñadas en líneas generales y los objetivos que se conseguirán con las dotaciones que se solicitan. Incluye también anexos de personal, de programas de inversión y de coste y rendimiento de los servicios.

Gastos:

- Operaciones Corrientes:
1. Remuneraciones de personal
 2. Compra de bienes corrientes y servicios
 3. Intereses
 4. Transferencias corrientes

- Operaciones de Capital:
6. Inversiones reales
 7. Transferencias de capital
 8. Variación de activos financieros
 9. Variación de pasivos financieros

Los créditos se agrupan además según la naturaleza de las funciones a realizar por cada servicio y las inversiones se detallan en función de programas, subprogramas, proyectos y obras, pero el control fiscal y contable se continúa realizando únicamente sobre la clasificación orgánico-económica. Así mismo se autoriza a la Dirección general de Presupuestos a ir aplicando paulatinamente a los gastos corrientes la asignación de créditos presupuestarios en función de los programas a realizar. Los anteproyectos de presupuestos han de ir acompañados de una memoria y de anexos de personal, de programas de inversión y de coste y rendimiento.

Por tanto, la innovación principal de esta norma es el perfeccionamiento de la clasificación económica del gasto, ya que la funcional es sólo algo indicativo a ir desarrollando en el futuro, y la clasificación por programas se refiere sólo a los gastos de inversiones, que se relacionan directamente con el Programa de Inversiones Públicas del Plan de Desarrollo.

No obstante lo limitado de la innovación, se comenzó a aplicar para los presupuestos de 1968 con una perspectiva gradualista y de perfeccionamiento a lo largo de diversos ejercicios; tanto la orden de 1967 como la de 1957 no pretenden una ruptura con lo ante-

rior ni declaran haber hecho un enorme adelanto o gran innovación, sino que se colocan en una línea de progresivo perfeccionamiento de la presupuestación²⁰¹.

Así mismo contiene la estructura básica para los presupuestos de recursos y dotaciones y para los planes de operaciones de los organismos autónomos comerciales; adopta medidas para la normalización y racionalización de la documentación presupuestaria y prevé que en su día los organismos autónomos y las corporaciones locales adopten la clasificación estatal. En esta línea de mejora de la información presupuestaria, comienza a publicarse en 1966 el “Libro Rojo” del presupuesto, con abundante información no vinculante sobre las distintas clasificaciones del gasto y el contenido de la ley de presupuestos.

La orden de estructura se perfecciona con la resolución de 27 de enero siguiente de la Dirección general del Tesoro y Presupuestos²⁰², que desarrolla las definiciones de las distintas rúbricas presupuestarias, dejando sin utilizar el capítulo cinco del presupuesto de gastos, para en el futuro incluir los gastos ficticios como las amortizaciones del inmovilizado²⁰³. Detalla con amplitud las rúbricas de la estructura presupuestaria de 1 de abril de 1.967, una vez experimentadas con el presupuesto bienal de 1.968/1.969, incluyendo no sólo la económica (objetivo primordial de la orden de 1 de abril de 1.967) sino la funcional, los objetivos de los programas, la definición de programas, los proyectos, los anexos de programas de inversión, los conceptos estadísticos.

Se dedica una parte importante de las definiciones contenidas en la resolución a explicar qué se entiende por objetivo, por programa, por proyectos, incluyendo ejemplos de cada tipo e instrucciones sobre su realización, siendo importante resaltar la conexión con el plan y el papel de primera importancia que corresponde a los gestores de los servicios y organismos. La resolución define conceptos económicos y presupuestarios como el consumo público (capítulos uno y dos), las operaciones de repartición de rentas (capítulos tres y cuatro) y el ahorro público (diferencia entre los capítulos uno a cinco de ingresos y de gastos), incluye los códigos del anexo de inversiones con objetivos, programas y proyectos, los sectores económicos con definiciones operativas y los modelos de impresos normalizados.

²⁰¹ Orden de 2 de enero de 1968, Boletín de 11, por la que se modifican determinados anexos de la de 1 de abril de 1967.

²⁰² Boletín de 26 de febrero de 1968

²⁰³ Hoy día el capítulo quinto del presupuesto de gastos continúa sin utilizar.

Como contraste que muestra lo distinto de los dos mundos (el presupuestario y el contable) para complementar estas normas en cuanto a la ordenación y contabilidad de los gastos públicos, se publica una circular conjunta de la Intervención y de la Dirección general del Tesoro y Presupuestos, que afecta a ejercicios cerrados, secciones apéndice y anexa y resultas, pero nada en absoluto a la contabilización de los programas, los proyectos, los resultados y rendimientos o los medios y costes de las acciones emprendidas en el marco del presupuesto.

(2) Flexibilización de las leyes de presupuestos.

La reforma emprendida en la Administración central requería de una mayor flexibilidad en el ámbito presupuestario, tanto en cuanto al contenido que se pudiera dar a la ley de presupuestos como a la virtualidad jurídica o eficacia de lo contenido en la propia ley. Así, ya por decreto-ley de 8 de noviembre de 1957 se dejan en suspenso indefinidamente determinados preceptos de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911. En esta flexibilidad se adelanta un debate que tendría lugar varios decenios después ya en democracia y que enlaza con el del XIX sobre el contenido de la ley de presupuestos y lo que puede regular o no.

En 1957 se amplía sin demasiada concreción la materia que puede contener la ley de presupuestos (hasta entonces sólo podía comprender los estados numéricos y las disposiciones “*necesarias para la administración de los presupuestos respectivos*”), se autorizan las anticipaciones de fondos y las transferencias entre capítulos, artículos y conceptos (que habían estado prohibidas con la salvedad del período comprendido entre el real decreto de 30 de septiembre de 1923 y el real decreto-ley de 3 de enero de 1929, en plena dictadura de Primo de Rivera) y se remite la regulación de tales materias a las leyes de presupuestos de cada año.

La ley de presupuestos para el bienio 1958-59 y de reformas tributarias (de 26 de diciembre) recoge todas las innovaciones mencionadas, resaltándose en su preámbulo la diferencia de contenido entre esta ley y las anteriores: nueva estructura de gastos, ampliación del ámbito presupuestario a las inversiones de numerosos organismos, autorización al Consejo de Ministros para realizar transferencias de crédito dentro del mismo artículo del presupuesto de gastos, con especialidades para el Ministerio del Ejército (lo que desde entonces será una constante que llega hasta nuestros días) y para efectuar anticipos de

tesorería (solución que se contrapone entonces a la creación de un crédito especial para imprevistos).

(3) Mecanización del presupuesto.

En lo que a la instrumentación informática del presupuesto se refiere, las únicas medidas legales que se adoptan en los primeros momentos se refieren a la mecanización de la contabilidad, aspecto técnico que altera la estructura de los gastos del presupuesto desde una perspectiva diferente a la contenida en la innovadora orden de estructura de 1957.

2. LA TRANSICIÓN ¿HACIA LAS NUEVAS IDEAS-TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS? (1967-1977)

A. Contexto general y parlamentario

Algún autor señala²⁰⁴ 1967 como el año en que se empieza a gestar el proceso de transición española. Aunque desde una visión democrática hay muchas razones para oponerse a esta visión, desde una perspectiva administrativa esto está plenamente justificado, por cuanto en ese año se cierra la prolongada etapa constituyente del franquismo, diseñando un esquema constitucional (con las salvedades que la utilización de este término en el peculiar régimen político franquista puede tener) y administrativo que tendría gran repercusión sobre el futuro régimen de monarquía parlamentaria.

La terminación del período la situamos en 1977 y no en 1975²⁰⁵, debido a dos razones. Primero porque hasta 1977 no está claro el nuevo camino político del país ni se dan pasos auténticamente reformadores, en materia asociativa y sindical, conservándose además todas las instituciones políticas del régimen de Franco, incluyendo las normas presupuestarias que lo habían regido y las Cortes orgánicas. Segundo porque queremos enfatizar que la Ley General Presupuestaria, fundamental para nosotros, es un producto de este período histórico y administrativo y no un producto de la siguiente etapa democrática.

²⁰⁴ Jorge de ESTEBAN en *El Régimen Constitucional Español*, de Jorge de Esteban y Luis López Guerra, Labor Universitaria, Madrid 1984.

²⁰⁵ Tal como hacen por ejemplo BAÑÓN en ob. cit., y BAENA en Ob.Cit, aunque desde una perspectiva diferente a la adoptada aquí.

tica. Por si no fuera suficiente la fecha de promulgación (4 de enero de 1977) , a este respecto es esclarecedor que las reformas a introducir años después por la Ley General Presupuestaria, están contenidas ya en el informe sobre aplicación de nuevas técnicas para mejorar la eficacia del gasto público, presentado por el Ministro de Hacienda a las Cortes Españolas en diciembre de 1975²⁰⁶, lo que es indicativo del valor de las variables internas del sistema administrativo, sólo parcialmente condicionadas por los cambios políticos.

La Ley Orgánica del Estado, de enero de 1967 plantea la sucesión ordenada en la Jefatura del Estado y prevé la existencia de una Presidencia del Gobierno separada de la del Estado. Se trataba de permitir la existencia de un franquismo sin Franco, apoyado en un régimen más racionalizado, en el que los mecanismos normales de relación entre el Estado y la sociedad y entre el poder ejecutivo y el legislativo tuvieran cabida. Las previsiones contenidas en esta ley se cumplieron con la designación, el 22 de julio de 1969, del príncipe don Juan Carlos como sucesor de Franco, y del almirante Carrero Blanco como presidente del Gobierno en junio de 1973²⁰⁷.

Pero la desaparición del almirante Carrero en diciembre de 1973 y los cambios operados en la sociedad española por el crecimiento económico iniciado en 1959, consecuencias ambas no previstas por los gestores del régimen, provocan un camino diferente en la evolución del Estado español. Si a esto se une la progresiva integración internacional de la economía española a partir del Acuerdo Preferencial de 1970 con la CEE y la caída de las dictaduras de Grecia y Portugal, tenemos el cuadro completo en que se produce la reforma política de 1977, posible una vez producida la muerte del general Franco en noviembre de 1975.

²⁰⁶Citado por Isidoro Marcos Sanz en “La reforma presupuestaria en España”, comunicación presentada al VIII Seminario Interamericano de Presupuesto, del 3 al 7 de diciembre de 1979, en la revista Presupuesto y Gasto Público, 1979. Este autor busca la legitimidad de la reforma presupuestaria emprendida en el proceso político democratizador, al decir que la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 (de las Cortes franquistas) “*supuso el respaldo legislativo a la implantación de nuevas técnicas que, con independencia de opciones políticas, se aplican en el proceso presupuestario*”. Siguiendo con la contradicción, traza una ruptura entre dos etapas: el antiguo y el nuevo régimen, pero el antiguo régimen ofrece los antecedentes técnicos para conseguir los objetivos del nuevo. Congruente con su posición, destaca las deficiencias del antiguo régimen que, no obstante, se repiten en el nuevo, pero sobre todo destaca los: “*numerosos esfuerzos de modernización de los instrumentos presupuestarios protagonizados fundamentalmente por funcionarios de la Administración financiera, sin suficiente apoyo político y legislativo.*”

²⁰⁷No obstante, como pone de manifiesto Baena en Ob. Cit., se evita cuidadosamente afirmar que dirija la actividad del Consejo de Ministros en su conjunto.

Tras los ensayos absolutamente continuistas de Arias Navarro, mal aceptados tanto por el ala dura del régimen como por la emergente oposición política y sindical, el Rey optó por una estrategia reformista en la que Adolfo Suárez debía pilotar el cambio de régimen. La nueva estrategia tuvo su plasmación legal y democrática en la Ley para la Reforma Política, aprobada por referéndum en diciembre de 1976. Esta ley, basada en la legalidad vigente e introductora a la vez de nuevos principios que rompían con tal legalidad, permitiría la apertura de un proceso constituyente en el que nuevas Cortes elaborasen una constitución de corte democrático. A partir de las elecciones del 15 de junio de 1977, queda consagrada la democracia parlamentaria basada en los partidos políticos y la ruptura política con el pasado.

Las cuestiones antes expresadas sobre el papel de las Cortes en el régimen franquista son básicamente aplicables a este período, reforzándose si acaso su perfil como lugar de debate entre los grupos adictos al régimen y, sobre todo, como órgano estatal de formalización de las grandes decisiones adoptadas en sede básicamente administrativa. Las leyes son así la expresión de las decisiones adoptadas por los técnicos del régimen, y permiten así un cierto seguimiento de cuáles son los contenidos de tales elecciones.

Por otro lado, la crisis económica internacional y el final un tanto abrupto de la etapa planificadora (devaluación de la peseta por Decreto 2731/67, de 19 de noviembre), llevan a una preocupación creciente por las cuestiones del gasto público, pero con un foco de atención diferente, que trata de evitar en primer lugar la quiebra fiscal del Estado, poniendo énfasis en los aspectos de ingresos públicos dentro del binomio ingresos-gastos, aunque apareciendo ya entonces una preocupación por el incremento de los gastos sociales muy de actualidad²⁰⁸. Pero se dan pasos contradictorios, unos dirigidos a un mayor control del gasto público y otros permitiendo un cierto descontrol de este gasto, en particular en las personas jurídico públicas *independientes*.

Uno de los datos de este período es la vuelta al principio de anualidad presupuestaria, operada con los presupuestos para 1972, que era un clamor de la doctrina presupuestaria por razones de política económica y de restricción del gasto público, dada la

²⁰⁸ J. ROS HOMBRAVELLA en el artículo citado, define como *muy estratégico el aumento de peso del sector público de la mano del engorde de los mecanismos de la seguridad social...Ahí tenemos una red de protección para los años de la crisis al pasar el peso del sector público de un 18,5 % del producto interior bruto en 1969 al 25 % en 1975*.

existencia de modificaciones (incorporaciones automáticas y parciales, principalmente) operadas fuera de las propias leyes de presupuestos.

En este caso, dado el sistema de modificaciones automáticas existente, se vuelve al presupuesto anual para retomar el control que ejerce el Ministerio de Hacienda, pero se utiliza a las Cortes como pretexto para operar ese control, al permitir a éstas intervenir cada año en su discusión y aprobación. Por ello se reduce además el plazo de que disponen las Cortes para la discusión y aprobación del proyecto de presupuestos, fijando el límite para la presentación del proyecto a las Cortes en el 15 de octubre del año anterior al comienzo del ejercicio en que haya de regir²⁰⁹.

Por otro lado, como contrapartida, al final de este período es frecuente la adopción de decisiones políticas de gasto fuera del marco de elaboración del presupuesto:

*No se trataba únicamente de la política de “puerta entreabierta” de introducción de nuevos programas de gasto subvalorando los costes, sino de la adopción de decisiones sin ninguna evaluación previa de sus consecuencias financieras, al amparo de intereses de grupos de presión, fuera del proceso presupuestario.*²¹⁰

Al igual que se destaca la quiebra de los principios de universalidad, publicidad y competencia:

*Las Cortes únicamente conocían y aprobaban los Presupuestos Generales del Estado, en tanto los presupuestos de las restantes Administraciones públicas, incluidos los Organismos autónomos, Corporaciones locales y Seguridad Social, no se sometían al voto y control del legislativo*²¹¹.

En este período se aprueban los Planes de Desarrollo, II para 1969-71 (ley de 11 de febrero de 1969 y Texto Refundido de 9 de mayo) y III para 1972-75 (ley de 10 de

²⁰⁹ Artículo 93 del Reglamento de las Cortes Españolas (BOE núm. 274, del 16 de noviembre de 1971)

²¹⁰ Táctica recogida por Wildavsky (obra cit.) y descrita como la de “nariz del camello”.

²¹¹ Isidoro MARCOS SANZ, en La reforma presupuestaria en España, en la revista Presupuesto y Gasto Público, nº 4, 1979, p.108

mayo de 1972 y Texto Refundido de 15 de junio), además de prorrogarse la vigencia del II por decreto-ley de 23 de diciembre de 1971, en tanto se aprobase el III.

Esto conlleva, por lo que se relaciona con la presupuestación y con las relaciones entre plan y presupuesto, un perfeccionamiento de las técnicas de evaluación de proyectos de inversión y su uso generalizado a nivel metodológico en el sector público estatal, a la vez que cuestiones orgánicas de ubicación del órgano planificador y del órgano competente para adoptar las decisiones vinculantes en torno a ambos instrumentos de programación. Pero ya hemos reiterado lo poco relevante de las decisiones micro, sea de índole organizativa o -como en este caso- de tipo más técnico si cabe, cuando a un nivel superior se toman decisiones en un sentido contrario. Así ocurre al afinar y emplear técnicas de evaluación de proyectos de inversión o al tomar medidas micro de contención de los gastos corrientes, si ello va acompañado de una progresiva adopción de grandes medidas fuera del presupuesto o de una infrapresupuestación deliberada de los gastos corrientes o recurrentes.

En el plano normativo general, y como muestra de la preocupación por el descon-trol presupuestario, en particular de los organismos y empresas, la ley que aprobó el III Plan de Desarrollo²¹² preveía que el Gobierno remitiese en el plazo de dos años sendos proyectos de ley sobre el régimen jurídico de los Organismos autónomos del Estado y sobre el Estatuto de las Empresas Públicas, así como, antes del 31 de diciembre de 1973 el proyecto de una nueva Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, para lo cual se formó en 1973 una comisión para la Redacción de un Anteproyecto de Ley general de Presupuestos y de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública²¹³. Su fruto sería la ley de 4 de enero de 1977, General Presupuestaria.

El contexto en que se produce la reorganización de la Administración presupuestaria y su nueva normativa es de agotamiento del impulso tecnocrático justamente cuando, en este sector, estaba empezando a dar sus mejores frutos. Las razones que se dan para la supresión de unidades son poco consistentes y muy en la línea de las esgrimidas habitualmente por los controladores del gasto público: reducción de los gastos consuntivos o gastos corrientes, en definitiva: pequeños ahorros capaces de crear grandes desastres.

²¹²Ley de 10 de mayo de 1972, Boletín del 11

²¹³Orden de 19 de noviembre.

Al final el área presupuestaria no cambia tanto como se podría pensar ni las técnicas anunciadas en las normas publicadas en 1967 se implantan efectivamente en los siguientes años. Se carece de una visión global del presupuesto y la estructura organizativa fomenta la fragmentación del proceso, en el que Hacienda compite con Presidencia por los proyectos de inversión. Todo ello haría que la nueva normativa no supusiese una continuación del impulso reformador de Presidencia ni de la puesta en cuestión del comportamiento tradicional de la Intervención.

B. Gobierno y administración

En 1973 se crea el Ministerio de Planificación del Desarrollo, que sustituye a la Comisaría del Plan de Desarrollo²¹⁴, y se suprime la OCYPE²¹⁵ y el 2 de enero del año siguiente una Ley hace que el Ministro Subsecretario de la Presidencia pase a denominarse Ministro de la Presidencia a secas, perdiendo aquella denominación modesta, algo incorrecta, pero indicativa de su lugar y su relación con la jefatura del Estado durante el régimen de Franco.

Tras la larga duración en el cargo de Laureano López Rodó, el 11 de junio de 1973 se nombra a Cruz Martínez Esteruelas Ministro de Planificación del Desarrollo, cargo -pese a la denominación- de mucha menor importancia que el de Comisario del Plan; seis meses después, el 3 de enero de 1974 se nombra a Joaquín Gutiérrez Cano, último Ministro de Planificación al desaparecer el ministerio tras la muerte de Franco (desde ahora se encargaría de lo que quedaba de la planificación el Ministro para la Presidencia, que pronto cedería sus competencias en este campo al nuevo Ministerio de Economía).

Ya nos hemos referido a la gran diferencia en la duración de los cargos hasta 1973 en Presidencia y en Hacienda, con evidente ventaja proveniente de la estabilidad para la primera. A partir de este año la inestabilidad crece en los gobiernos de Franco y de la primera transición, llegando a todos los departamentos, Hacienda incluida, pero ya no se trata de oponer Hacienda a Presidencia, dado que esta última está ya descomponiéndose

²¹⁴Ley de 11 de junio de 1973.

²¹⁵Decreto ley de 17 de julio de 1973.

en lo que se refiere a sus poderes y competencias efectivas. No es ya mera inestabilidad gubernamental, es la liquidación de un régimen.

El 3 de enero de 1974 Antonio Barrera de Irimo es nombrado Ministro de Hacienda y Vicepresidente Segundo del primer Gobierno de Carlos Arias Navarro, en octubre del mismo año Rafael Cabello de Alba, el 12 de diciembre de 1975 Juan Miguel Villar Mir, el 7 de julio de 1976 (primer Gobierno de Adolfo Suárez en el que ya entra como Ministro de Agricultura Fernando Abril Martorell) Eduardo Carriles Calarraga; el siguiente Gobierno es el que se forma tras las primeras elecciones democráticas (constituyentes) de 15 de junio de 1977, con lo que entramos en el siguiente período y apartado.

Tenemos la impresión de que, junto a unos mejores trabajos para la elaboración presupuestaria que parten de la creación de la Dirección general de Presupuestos en 1963, las nuevas circunstancias económicas a partir de finales del año 1967, con supresión de la Dirección incluida, propician pasos atrás en esta evolución, que se transforma así en involución organizativa. Así la ley de 5 de abril de 1.968 de Presupuestos del Estado para el bienio 1.968/1.969²¹⁶ decía en su artículo 48

“La nueva aplicación presupuestaria de los créditos consecuencia de lo dispuesto en la Orden Ministerial de 1 de abril de 1.967 no afectará al procedimiento de administración y gestión de los mismos, que seguirá rigiéndose por las normas que lo venían regulando. En el transcurso del bienio 1968/1969, se efectuarán, mediante el trámite reglamentario, las rectificaciones que procedan en las citadas normas, con objeto de armonizar el procedimiento de administración de los créditos con sus aplicaciones presupuestarias.”

Lo ocurrido en la organización presupuestaria en los siguientes años muestra que las tensiones que comienzan en 1968 acabarían por resolverse netamente en favor de una vuelta atrás tanto en la organización en su nivel superior (consolidación del antiguo poder del Ministerio de Hacienda y de la Intervención) como en los modos de elaborar el presupuesto del Estado (se consolida el presupuesto tradicional en lo administrativo sin que el

²¹⁶Boletín del 6

nuevo régimen naciente permita el papel de control de las nuevas Cortes). El balance que cabe hacer no es de suma cero, es de claro retroceso.

a. Aspectos orgánicos: las relaciones plan-presupuesto y el protagonismo de la Presidencia, la estructura compacta tras la supresión de órganos y el ascenso final de la Intervención general

a) Las relaciones plan-presupuesto y sus implicaciones orgánicas: protagonismo de la Presidencia.

El segundo plan fue el que más problemas suscitó con Hacienda, al incluir la previsión de que se evaluaran los proyectos incluidos en el Programa de Inversiones Públicas, planteando la cuestión de quién realizaba la evaluación de los proyectos y quién fijaba la metodología.

Durante estos años siguen siendo numerosas las referencias a la planificación, vinculante para las inversiones y siempre relacionada con los presupuestos. La primera modificación de este período viene de la adaptación a la programación económica contenida en el II Plan de Desarrollo, que obligaba a evaluar los proyectos de más de 500 millones de pesetas. Pero la planificación no es dirigida por el Ministerio de Hacienda, sino por la Presidencia del Gobierno, de la que siguen dependiendo el Instituto Nacional de Estadística y la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, así como el Consejo de Economía Nacional y el Instituto Nacional de Industria.

No obstante, la situación no es admitida pacíficamente por el Ministerio de Hacienda, que no encuentra nunca conveniente la existencia de competencias operativas fuera de su propio ámbito, reclamando que la evaluación y, lo que es más importante, la selección de proyectos de inversión, se realicen en la fase de presupuestación y no en la de planificación²¹⁷. Como en tantas otras parcelas, el corto plazo y lo inmediato o urgente acaban imponiéndose a la visión a largo plazo y a lo necesario.

Así por la ley de 5 de abril de 1968 se incorporó al proyecto de presupuestos generales del Estado la primera anualidad del Programa de Inversiones Públicas del II Plan, el cual se aprobó por ley de 11 de febrero de 1969²¹⁸. En esta línea, en la propia Dirección

²¹⁷Así Ceferino ARGÜELLO REGUERA, en Planificación indicativa... (cit.) p.223

²¹⁸Boletín del 12

general del Tesoro y Presupuestos se crea, a principios del año siguiente²¹⁹, una Sección de Evaluación de Proyectos en la Subdirección general de Inversiones, Financiación y Programación. Esta sección debería realizar

“los trabajos necesarios para establecer los métodos y criterios que deban seguirse en la evaluación de los proyectos de inversiones públicas y de las cargas recurrentes, el examen e informe de las evaluaciones que de conformidad con la citada Ley 1/1969, de 11 de febrero, hayan sido efectuadas por los correspondientes Servicios de los departamentos ministeriales, y la evaluación directa de los proyectos que se le encomienden”

El 15 de marzo siguiente una orden creaba una Comisión Interministerial de Evaluación de Proyectos de Inversiones Públicas para establecer los procedimientos de evaluación y cooperar a su implantación. La Comisión está presidida por el Comisario Adjunto del Plan de Desarrollo y como vicepresidentes tiene al Director general del Tesoro y Presupuestos y al Secretario general de la Comisaría del Plan. Se crean dos subcomisiones. Una de evaluación de proyectos de inversión pública que estaría presidida por el Secretario general de la Comisaría del Plan y cuyo Secretario sería un funcionario del Gabinete de Estudios de la Comisaría del Plan de Desarrollo. La segunda, de normas de procedimiento de evaluación, presidida por el Director general del Tesoro y Presupuestos y cuyo Secretario sería un funcionario de la Subdirección general de Inversiones, Financiación y Programación. El vicepresidente de cada una de estas comisiones sería el presidente de la otra.

Paralelamente al establecimiento de las necesarias metodologías, se fueron creando en los diversos departamentos secciones de evaluación de proyectos para llevar a cabo tales tareas (Además de en la Comisaría del Plan de Desarrollo y en Hacienda, en Agricultura, Obras Públicas,...).

No obstante la existencia de estos intentos por integrar la planificación del desarrollo y la presupuestación, o por encontrar qué proceso se impone al otro y qué conjunto orgánico lidera el proceso de decisión sobre el gasto público, los resultados no son definitivos en ningún sentido. Coexisten así sin integrarse ambos procesos, que mantienen su

²¹⁹ Orden de 29 de enero de 1970, Boletín del 7 de abril.

atención sobre conjuntos de gasto diferentes y con estructuras informativas incompatibles en gran parte.

En este período comienza el interés por cuestiones estrictamente financieras con perspectiva global y no sólo de la financiación necesaria para el sector público, fruto del cual es la creación por decreto de 24 de julio de 1970 de la Dirección general de Política Financiera, a la que por decreto de 11 de febrero siguiente se adscribe la Subdirección general de Seguros que estaba en Tesoro. Así se acaban de deslindar las cuestiones financieras generales, en las que hay que contar además con el papel del Banco de España, delimitándose mejor las de la Dirección general del Tesoro y Presupuestos, centradas en lo que concierne estrictamente al sector público.

Continuando con la labor que se inicia en 1972 (preparación de un presupuesto por programas que incluía todos los gastos de inversión²²⁰), por orden de 23 de marzo de 1973²²¹ se crea la Sección de Técnicas Presupuestarias en la Subdirección general de Inversiones, Financiación y Programación de la Dirección general del Tesoro y Presupuestos, con las siguientes funciones:

“a) La realización de estudios sobre nuevas técnicas presupuestarias, en particular del presupuesto por programas.

b) La elaboración de la metodología y normativa aplicables a los presupuestos por programas

c) La formación de personal capacitado en dichas técnicas y la difusión de los nuevos sistemas a todos los niveles”

Se amplía en la misma orden el número de secciones de la Subdirección general de Retribuciones de Funcionarios (tres) y de la de Presupuestos (una), regulándose por

²²⁰Ver Isidoro MARCOS SANZ, La implantación del P.P.B.S. en España: el presupuesto por programas para 1973, en Hacienda Pública Española nº 19, 1972. Más adelante, en 1979 (op.cit.) se refiere a la doble orientación que tuvieron las operaciones realizadas para la implantación de presupuestos por programas: elaboración de una estructura de objetivos-programas a nivel global, que pretendía conectar plan y presupuestos (comenzando por el Programa de Inversiones Públicas del Plan de Desarrollo), y presupuestos por programas ministeriales, con tres direcciones diferentes adoptadas voluntariamente por cada organismo o departamento.

²²¹Boletín del 27

acuerdo de 24 de abril²²² las funciones de las tres subdirecciones de la dirección que son propiamente de presupuestos: de Presupuestos, de Retribuciones de Funcionarios y de Inversiones, Financiación y Programación.

En segundo lugar, la Subdirección general de Presupuestos, la que se relaciona con carácter general con los distintos ministerios y materialmente confecciona los presupuestos, adopta una estructura que coincide básicamente con la que hasta hoy ha mantenido la Dirección general de Presupuestos: una parte dedicada a asuntos de carácter más técnico e innovador (la Sección de Asuntos Especiales y Presupuestarios) y un total de ocho secciones de actividades generales, de actividades sociales y de actividades económicas, denominación que atiende al tipo de funciones desempeñadas por los distintos ministerios.

A la vez que se producen estos hechos dentro del Ministerio de Hacienda, en el interior de varios departamentos sectoriales se producen avances para la implantación del presupuesto por programas, sin tener en cuenta estos cambios en el área de Presupuestos y de la Intervención. Tres son las líneas seguidas:

I. Elaboración de estructuras de programas a partir de un inventario expost, de acuerdo con los objetivos de política económica y social; gestión del presupuesto por objetivos en el caso de algunos programas-piloto, y adaptación del sistema contable total a las necesidades de información del nuevo sistema, incluido el establecimiento de una contabilidad de costes y presupuestaria. Para ello se definieron los siguientes instrumentos básicos en los departamentos que siguieron esta línea (Agricultura y Educación):

1. Aplicación de técnicas cuantitativas que posibiliten los análisis coste-beneficio y coste-eficacia.
2. Creación de un cuadro sistemático de presupuesto por programas.
3. Implantación de un sistema básico de información apto a:
 - suministrar los datos suficientes a los órganos ejecutores
 - hacer posible un control efectivo, financiero y de gestión.
4. Adecuación a estas necesidades del actual sistema contable.

²²²Boletín del Ministerio de Hacienda de 24 de mayo

5. Organización de la estructura administrativa basada en criterios de unidad, funcionalidad y racionalización.

II. Perfeccionamiento de la gestión y control presupuestario (económico y financiero), con los siguientes objetivos específicos (en Puertos):

1. Mejora de la información portuaria a través de un nuevo sistema de contabilidad externa e interna (de costes por centros y servicios).
2. Modernización de la gestión portuaria aplicando un sistema de gestión por objetivos y de evaluación de resultados; y
3. Implantación de un sistema de planificación financiera a corto y medio plazo, así como del sistema de control correspondiente con tratamiento mecanizado.

III. Presupuestos por programas ex ante, con preparación y discusión paralela a la de los tradicionales en el (Instituto de Reforma de las estructuras Comerciales).²²³

Pero estos cambios se producen cuando se han producido ya importantes cambios en el área de Presidencia, que dejan el camino libre al monopolio programador de Tesoro y Presupuestos y evaluador de la Intervención. A mediados de 1973, coincidiendo con el nombramiento del almirante Carrero Blanco como Presidente del Gobierno, la organización de la Presidencia, y con ello de la planificación, experimenta un cambio sustancial, al suspenderse la vinculación de la Presidencia a la Jefatura del Estado²²⁴ y crearse el Ministerio de Planificación del Desarrollo en lugar de la Comisaría del Plan²²⁵, suprimiéndose la Oficina de Coordinación y Programación Económica.

En esta misma línea la Presidencia propiamente dicha se separa del Ministerio de la Presidencia en la ley de 2 de enero de 1974, que crea dos Subsecretarías, de Despacho y Técnica, bajo el Presidente del Gobierno y convierte al Ministro-Subsecretario de la Presidencia en un Ministro ordinario con un Subsecretario como el de cualquier ministerio. La composición y funciones de la Comisión de Evaluación de Proyectos de Inversio-

²²³Isidoro MARCOS SANZ (1979) p. 111 y 112.

²²⁴Ley de 8 de junio.

²²⁵Ley de 11 de junio.

nes Públicas se modificaría con la orden de 17 de abril de 1974, que recoge las previsiones del III Plan²²⁶ y la nueva estructura organizativa en la que un ministerio sustituiría a la Comisaría del Plan.

Debe tenerse en cuenta que hasta entonces, la existencia de la competencia planificadora fuera de Hacienda tenía consecuencias incluso sobre las modificaciones presupuestarias, dado que para redistribuir conceptos por los departamentos era necesario, en el caso de que fuesen créditos para inversiones, ponerlo en conocimiento del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Así mismo, para realizar por parte del Ministerio de Hacienda

²²⁶El artículo 42 del texto refundido del III Plan (Decreto de 15 de junio de 1972) establece:

“a) Los Departamentos ministeriales ordenarán de forma inmediata y con carácter urgente el estudio de los proyectos correspondientes.

Los servicios competentes, al redactar los proyectos incluidos en el Programa de Inversiones Públicas, atenderán, de modo especial, a la necesaria adecuación con los que hayan de redactar o ejecutar otros servicios y al tiempo mínimo requerido para la plena realización de las inversiones.

Dichos proyectos se evaluarán con inclusión de cuantos elementos han de integrar el coste final de la inversión necesaria para su inmediata puesta en servicio. A este efecto, el expediente comprenderá las previsiones del coste de las obras, instalaciones, mobiliario, expropiaciones y posibles incidencias. Las anualidades de inversión se programarán de acuerdo con el ritmo normal de ejecución de las obras.

Cuando el presupuesto de un plan específico, o el conjunto de los proyectos parciales que lo integren, exceda de 500 millones de pesetas, la memoria correspondiente deberá contener la evaluación económica y financiera de la inversión y los gastos recurrentes que exija su funcionamiento.

En los proyectos de inversiones en centros de enseñanza, sanidad y asistencia social, o en aquellos otros en que también los gastos recurrentes tengan especial relevancia respecto al coste de la inversión, el Gobierno, a medida que la experiencia lo aconseje, podrá rebajar la cifra anterior hasta un mínimo de 10 millones de pesetas.

En lo sucesivo, todo proyecto de repercusión en la economía del país deberá ir, inexcusablemente, acompañado de un estudio y dictamen económico emitido precisamente por un economista.

En los asuntos de importancia, a juicio del Gobierno, se oirá también el informe del Consejo de Economía Nacional.”

da transferencias en operaciones de capital dentro de un mismo servicio, era necesario el informe previo de este ministerio²²⁷.

La situación de competencia entre el área de Presidencia y la de Hacienda acaba por resolverse netamente en favor del Ministerio de Hacienda al suprimirse el Ministerio de Planificación del Desarrollo, por decreto ley de 8 de enero de 1976, y convertirse el Ministro de Hacienda en Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos. Como tal preside la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en sustitución del Presidente del Gobierno y controla su secretariado a través del Subsecretario de Planificación, cuyo nombramiento propone. En un primer momento esta subsecretaría se configura como una segunda Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia²²⁸, existiendo en aquella (además de la Secretaría general, con funciones de staff de la Subsecretaría), una Dirección general de Planificación Sectorial y tres subdirecciones generales: Dirección de Estudios, Dirección de Vigilancia de la Planificación y Subdirección general de Planificación Sectorial (reduciéndose el número y el nivel de los Centros Directivos existentes en el extinguido Ministerio de Planificación del Desarrollo (Subsecretaría, Secretaría general técnica y Direcciones generales de Planificación Económica, de Planificación Social, de Planificación Territorial y de Vigilancia del Plan), pero el nombramiento del subsecretario titular se hace a propuesta del Ministro de Hacienda como Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos.

Casi simultáneamente a este abandono del campo económico por la Presidencia y a su alejamiento orgánico de la Jefatura del Estado se crea en Hacienda una nueva Subsecretaría, de Economía Financiera²²⁹ con competencias sobre las Direcciones generales del Tesoro y Presupuestos, Patrimonio del Estado, Seguros, Política Financiera e Instituto de Crédito Oficial, unidades de las que depende la mayor parte del sector público estatal, con exclusión de las empresas del INI, dependientes del Ministerio de Industria.

²²⁷ Ley 49/1974 de 19 de diciembre de Presupuestos Generales del estado para 1975.

²²⁸ Decreto ley de 8 de enero de 1976.

²²⁹ Decreto de 22 de junio.

En el contexto de tal reforzamiento del Ministerio de Hacienda se produce la creación definitiva de la Dirección general de Presupuestos dependiente de la Subsecretaría de Economía Financiera (real decreto de 1 de octubre de 1976)²³⁰, por

“la creciente complejidad e importancia de la Ordenación Presupuestaria”,

Se le da una estructura similar a la que tuvo en 1963 y que conservó sustancialmente durante todo este período, cuatro grandes áreas correspondientes a sendas subdirecciones generales se desgajan de la Dirección general del Tesoro y Presupuestos: Presupuestos, Inversiones Financiación y Programación, Retribuciones de Funcionarios y Régimen Financiero de las Corporaciones Locales.

Con las distintas variaciones que se han señalado, la estructura de la organización presupuestaria que finaliza este período es la misma desde el lado del Ministerio de Hacienda, pero ya no existe una organización competidora como durante todo el período 1963-76 había sido la Presidencia. La Subsecretaría de Economía Financiera no parece ser de gran importancia como tal órgano superior, debido probablemente a la corta duración en el cargo de quienes la ocuparon y al corto horizonte que en estos años tendrían los altos cargos del departamento en general. No obstante, en esta Subsecretaría se creó una Subdirección general de Estudios Económicos que, con el tiempo, pasaría a integrarse en la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público creada en su lugar, pero con competencias sensiblemente más ejecutivas.

b) La estructura compacta: la Dirección general del Tesoro y Presupuestos

Por las circunstancias mencionadas anteriormente²³¹, en 1967 se suprime la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos y se integra la Dirección general de Presupuestos en la del Tesoro junto a la de Seguros y respecto a la totalidad de los Departamentos se prevé que dentro de cada Subsecretaría exista una unidad Económico-Administrativa que asuma todas las funciones referentes a presupuestos, contabilidad, habilitación y suminis-

²³⁰ Real Decreto de 1 de octubre, Boletín del 2

²³¹ Decreto de 27 de noviembre, Boletín del 28

tros. En cumplimiento del decreto de compactación orgánica para el Ministerio de Hacienda, el decreto 151/68 de 25 de enero²³² centra en la Oficialía Mayor, con rango de Subdirección general, la administración de los créditos presupuestarios del ministerio, tal como ocurre en algunos de los restantes ministerios. No en todos, ya que por ejemplo en la Presidencia del Gobierno se separan las funciones de la Oficialía Mayor de aquellas que son propias del Servicio de Administración Financiera, que incluye el negociado de presupuestos, estando ambos servicios dentro de la Subdirección general de Servicios.

Por otro lado, que tiene que ver más con la administración general que con el presupuesto, siguiendo con la línea iniciada en el período anterior en materia de función pública, se regulan las retribuciones complementarias de los funcionarios por decreto de 13 de abril de 1972²³³, compartiéndose su fijación entre Hacienda y Presidencia y el resto de los ministerios. Siguiéndose un esquema organizativo que recuerda mucho al actual, para fijar los complementos de destino se crea en el Ministerio de Hacienda la Junta Central de Retribuciones, que está presidida por el Subsecretario de Hacienda y tiene como Vicepresidente primero al Director general del Tesoro y Presupuestos, como Vicepresidente segundo al Director general de la Función Pública y como Vocales permanentes al Secretario general Técnico de la Presidencia del Gobierno, al Interventor general de la Administración del Estado, un Vocal Permanente de la Comisión Superior de Personal y al Subdirector general de Retribuciones de la Dirección general del Tesoro y Presupuestos. En cada Departamento ministerial existiría una Junta de Retribuciones, presidida por el Subsecretario, de la que sería vocal, entre otros funcionarios del propio ministerio, el Interventor Delegado.

Todo ello se produce acompañado de la eliminación de numerosos órganos y cargos administrativos, coches oficiales y una serie de medidas dirigidas a restringir el gasto público, tales como que no existieran como norma general más que secciones y negociados en las direcciones generales y que excepcionalmente se pudieran crear subdirecciones generales por acuerdo del Gobierno y previo informe del Ministerio de Hacienda.

Los fines declarados en el preámbulo de esta norma eran, una vez más, producir una importante e inmediata reducción de los gastos consuntivos y un freno a su incremen-

²³²Boletín del 30

²³³Decreto 889/1972, de 13 de abril, Boletín del 14

to futuro, además de un estímulo para mejorar la productividad de los órganos administrativos, pero tuvo además el efecto de cambiar la organización de la Administración presupuestaria en un sentido diferente y bien contrario al del período anterior.

La nueva Dirección general del Tesoro y Presupuesto está integrada por las subdirecciones generales del Tesoro, de la Deuda Pública, de Clases Pasivas, de Seguros y por la Caja General de Depósitos y, en cuanto al área de presupuestos, donde no se modifica la estructura anterior ni su distribución de competencias, por las subdirecciones generales de Presupuestos, de Inversiones, Financiación y Programación, de Retribuciones de Funcionarios y de Régimen Financiero de Corporaciones Locales.

Al nivel inferior, se mantiene la Sección Primera de Estudios Especiales Presupuestarios, de la Subdirección general de Presupuestos, distribuyéndose entre las cuatro restantes, además de los distintos ministerios y organismos autónomos, funciones especializadas como el análisis estadístico de los créditos, su control, los informes económicos en propuestas de nuevos gastos y la documentación presupuestaria mecanizada. La Subdirección de Inversiones, Financiación y Programación acentúa sus competencias próximas a la política económica general y en relación a tesorería, deuda, mercado de capitales y relaciones con la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Así, para lo fundamental, sigue vigente la anterior organización presupuestaria. Es decir, la inclusión en la gran Dirección general del Tesoro y Presupuestos no afecta, al nivel operativo, la cuádruple división que hasta hoy se mantiene de las tareas presupuestarias, a saber: elaboración de presupuestos, planificación de las inversiones públicas, retribuciones y financiación de las Haciendas descentralizadas. Cada una de estas áreas corresponde entonces a una Subdirección.

Cuando a partir de octubre de 1976 y de la promulgación de la Ley General Presupuestaria el 4 de enero siguiente, comience la etapa contemporánea de la Dirección general de Presupuestos, se volverá a mantener esta división de competencias y órganos, que es la que hasta hoy debe mantenerse para una visión global de la Administración pre-

supuestaria²³⁴. No obstante, pocos meses después comienza la expansión de la estructura de la Dirección general de Presupuestos²³⁵.

c) Ascenso de la Intervención general

En 1972 se aprueba el nuevo Reglamento del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado²³⁶, a cuyos funcionarios, además de las funciones fiscalizadoras y contables, que desempeñan en el centro directivo que ostenta tales competencias y en las intervenciones delegadas, se les atribuye la de

“Informar los anteproyectos de presupuestos de los Departamentos ministeriales que hayan de integrarse en los Generales del Estado, así como los presupuestos de las Entidades Estatales Autónomas y los expedientes de modificación de créditos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Dirección General del Tesoro y Presupuestos.”

Así, tal y como ocurrió diez años antes con la creación de la DGP en 1963, por decreto de 30 de agosto de 1974²³⁷ se encomienda a la Intervención la formulación anual de la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y el resumen territorial de las inversiones realizadas. Así, a la vez que para la Dirección general del Tesoro y Presupuestos se prevé la realización de tareas conducentes a la elaboración de presupuestos por programas, se separan de éstos las competencias necesarias para que éstos se hagan realidad. De este modo, se dispone que:

²³⁴El Real Decreto de 1 de octubre de 1976, que crea la Dirección general de Presupuestos bajo la dependencia de la Subsecretaría de Economía Financiera, mantiene esta división en subdirecciones de: Presupuestos, Inversiones, financiación y programación, Retribuciones de funcionarios y Régimen financiero de las corporaciones locales.

²³⁵Por el Real Decreto de 28 de marzo de 1977, que estructura la Dirección general de Presupuestos y crea las subdirecciones generales de Entidades Autónomas del Estado, de Retribuciones del Personal Laboral y de Gestión de Retribuciones (que asume las funciones de la Secretaría de la Junta Central de Retribuciones).

²³⁶Decreto 2739/1972, de 21 de julio, Boletín del 11 de octubre

²³⁷Decreto de 30 de agosto de 1974, Boletín del 1 de octubre

“La Intervención general de la Administración del Estado formulará anualmente la Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y el resumen territorial de las inversiones públicas realizadas, dispuestos por el artículo 45 de la Ley 31/1973, de 19 de diciembre, dentro del plazo establecido para la rendición de la Cuenta General del Estado del ejercicio a que los mismos se refieren”

Para ello se preveía que los distintos órganos de la Administración proporcionasen a la Intervención cuantos datos y antecedentes se soliciten por ésta, y que los demás órganos que precisasen estos datos para el ejercicio de sus funciones específicas se coordinasen con la Intervención. Y se creaba además, adscrito a la Subdirección general de Contabilidad de la Intervención, el Servicio de Contabilidad Económica y Analítica (sucesor en estas competencias del inoperante Servicio de Estudio y Análisis del Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos creado en 1963), cuyas funciones serían, entre otras, las siguientes:

“a) Establecimiento de los planes contables y dirección de la contabilidad en cuanto al coste y rendimiento de los servicios públicos y a la distribución territorial de las inversiones.

b) Preparación de la Memoria y resumen a que se refiere el artículo 1º de este Decreto”

En 1974²³⁸ se crea en la misma Dirección del Tesoro y Presupuestos el Servicio de Mecanización, el cual se integra en la Intervención de la misma, creándose así mismo una Comisión de Mecanización del Centro para asistir en estas cuestiones al Director general.

b. Racionalización técnica: la supuesta introducción del presupuesto por programas

Hasta este período, todas las innovaciones que se habían introducido, o tratado de introducir, no se ven claramente en conexión con la corriente de implantación de nuevas técnicas presupuestarias que se estaba produciendo en los países occidentales. Paradójicamente,

²³⁸ Decreto de 5 de abril de 1974, Boletín de 1 de mayo

camente, será a partir de 1971, con la plena vuelta del cuerpo de interventores al área presupuestaria, cuando las reformas, hasta entonces generales y más relacionadas con la planificación que con el presupuesto, se inserten en la implantación de lo que ya se denomina presupuesto por programas, en torno al cual surge una gran producción literaria justificando su implantación y con una declarada voluntad de cambio²³⁹.

Se parte de los logros alcanzados en materia de clasificación económica del gasto y de la elaboración de las cuentas económicas de las administraciones públicas del período 1958-1969, pero se reconoce la necesidad de un salto cualitativo respecto a la etapa iniciada en 1957. Se requiere pasar a un sistema de gestión por objetivos y control de resultados, base de la presupuestación por programas²⁴⁰. Para ello se cuenta con el avance que ha supuesto, para la elección de gastos optativos, la elaboración de los programas de inversiones públicas de los Planes de Desarrollo. Los fines declarados de la renovación que se quiere producir son:

“Completar la información fragmentaria y parcial de la actividad financiera [que] ofrecen los Presupuestos Generales del Estado, elaborando un Presupuesto del sector de Administraciones Públicas como paso previo hacia un Presupuesto consolidado del sector público.

Poner el presupuesto al servicio de las necesidades de la economía nacional, utilizando ampliamente las fórmulas y análisis presupuestario que permitan apreciar el impacto económico de la actividad financiera.

Establecer las debidas relaciones entre Plan y Presupuesto alargando las previsiones presupuestarias y comprobando en qué medida pueden servir mejor a los fines del plan, compatibilizando las perspectivas a plazo medio y a corto plazo de

²³⁹ Así los números 11 y 14 de la influyente revista Hacienda Pública Española se dedican íntegramente al presupuesto, agotándose rápidamente en los años 1971 y 1972.

²⁴⁰ José BAREA TEJEIRO, Pasos para la implantación en España de un presupuesto por programas, Hacienda Pública Española (11), 1971. *La fijación de objetivos y su coste, la estructuración de programas a realizar para alcanzar dichos objetivos, el análisis de las desviaciones para imputar responsabilidades y conocer sus causas, que constituye el sistema básico de la gestión en la empresa privada, puede y debe ser introducido en el Sector Público.*

ambos documentos, racionalizando, finalmente, las decisiones del gasto público al servicio de los objetivos de la planificación.”²⁴¹

Como puede verse, hay una cierta contradicción entre los objetivos declarados de implantación del PPBS y de la planificación, y los que son únicamente de contribución a la política económica, ya declarados y comenzados a implantar en 1957. Lo que al final primará será la función de información meramente económica y la vuelta al control tradicional, utilizando la nueva clasificación económica como una cortapisa a la gestión y no una ayuda a la decisión.

Coherente con este fin informativo que se asigna al presupuesto, se empieza a publicar en 1972 el “Libro Verde”, que contiene un Presupuesto Consolidado de las Administraciones Públicas, al que se añaden en 1973 dos nuevos documentos: el Presupuesto Consolidado de las Empresas Públicas, y una presentación de los créditos de inversión contenidos en el presupuesto del Estado por programas (Anexos de programas de inversión pública), instrumento que se aspira a implantar paulatinamente.

Continuando con la mejora de la información iniciada en anteriores períodos, se desarrollan en 1973 normas de la orden de 1 de abril de 1967 referentes a los presupuestos de recursos y dotaciones y los planes de operaciones de los organismos autónomos comerciales²⁴². Asimismo la ley de Presupuestos para 1974²⁴³, establece que a partir de 1974, a la Cuenta General del Estado se unirá un resumen de las inversiones públicas efectivamente realizadas localizadas territorialmente, distribución geográfica del gasto regulada por orden de 1 de febrero.

Los Presupuestos Generales para 1977, elaborados cuando se ha reconocido ya (algo tardíamente) lo profundo de la crisis económica (por lo que se trata de darles un efecto contractivo sobre la economía), todavía mantienen las principales características de los de años anteriores, al contener sólo los del Estado, afectando a los organismos autónomos en cuanto a créditos de personal e inversiones. Tanto los presupuestos de RTVE como los de éstos los aprueba el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda. No se

²⁴¹ Editorial del número 14 de Hacienda Pública Española (1972).

²⁴² Resolución de 27 de diciembre.

²⁴³ De 19 de diciembre.

hace mención de los de la Seguridad Social. Se elimina el estado letra “C” correspondiente a la dotación para el fondo de acción coyuntural, cuyos créditos figuran incluidos en 1977 en el presupuesto general de gastos.

3. EL EQUILIBRIO DE LAS TENDENCIAS ENTRE LA GESTIÓN TRADICIONAL Y LOS NUEVOS ENFOQUES (1977-1982)

A. Contexto político y económico

a. Entorno político general.

Entre 1977 y 1982 el entorno político es sustancialmente distinto al que existe durante el régimen de Franco. Un nuevo régimen político de carácter parlamentario, un Gobierno y una Administración responsables ante la opinión pública por fuerza han de influir en el modo de tomar las decisiones administrativas ¿o no?

Este período viene, no obstante, marcado por distintos hechos que provienen de la etapa anterior y que condicionan la agenda política de la transición. En primer lugar por un lógico y prioritario gran interés por las grandes cuestiones políticas (la reforma constitucional, el sistema de participación articulado a través de los partidos políticos y la creación de un modelo territorial diferente) y por urgentes cuestiones económicas (la salida de la crisis económica y la inserción de nuestro país en la Comunidad Económica Europea), que dejan aparcadas otras cuestiones que afectan directamente a la Administración pública.

Los temas político-administrativos, como la modernización de la decisión y la gestión públicas y la planificación de la actividad administrativa, son absolutamente secundarios dentro de la agenda política. La reforma de la presupuestación entra dentro de esta serie de temas de segundo orden de interés, pero entra en la agenda al fin y al cabo. La reforma del gasto público y la racionalización del presupuesto del Estado venían pues impuestos por la Ley General Presupuestaria predemocrática y los Pactos de la Moncloa de 1977 lo recogieron así como objetivo secundario.

Además de la regulación de la tramitación parlamentaria de la ley de presupuestos y de su contenido, dos aspectos se recogen en la Constitución: la regulación del Tribunal de Cuentas e *in fine* una ampliación del sector público, que a la vez se trata de someter en su totalidad al régimen presupuestario. Estos dos aspectos nos sirven para poner de mani-

fiesto que la Constitución ni tenía como programa ni ha logrado imponer cambios en la confección del documento presupuestario, en un sentido de perfeccionamiento técnico y de mayor respeto por los principios democráticos.

Aunque el máximo poder de hacer queda restringido al ejecutivo, el parlamento conserva su poder de control, consagrado constitucionalmente²⁴⁴, que ejerce a través del Tribunal de Cuentas. Éste es considerado por la Constitución el órgano supremo fiscalizador y jurisdiccional de las cuentas públicas²⁴⁵.

El artículo 136 de la Constitución recoge la regulación básica del Tribunal de Cuentas, en particular la necesidad de emisión de un Informe Anual y de su presentación a las Cortes Generales. Su actuación se produce tanto respecto al sector público estatal (Administración del Estado, sus organismos autónomos y sociedades estatales) y la Seguridad Social, como respecto a las comunidades autónomas y corporaciones locales. Se

²⁴⁴Así lo mantiene entre otros autores Luis María CAZORLA PRIETO, en *El Control Financiero Externo del Gasto Público en la Constitución, Presupuesto y Gasto Público nº 2*, Madrid 1979.

²⁴⁵Es. dice el Sr. Canga[Argüelles], “el Cuerpo más antiguo de la Hacienda, a cuyo cargo se ha confiado desde la más remota antigüedad inspeccionar la administración y distribución de las rentas, pudiendo exigir cuentas a todos los que hubieren recibido caudales del Estado”.

Según la *Guía Oficial de España*, fue creado este Tribunal por la Ordenanza de 2 de julio de 1437 que otorgó el rey D. Juan II a consecuencia de la petición hecha por los procuradores de las ciudades y villas, confiriéndole muchas prerrogativas y facultades que después se aumentaron, con autoridad privativa y absoluta para reclamar, censurar y fallar todas las cuentas de los funcionarios públicos que manejaban caudales y efectos. Estuvo incorporado por espacio de más de dos siglos al Consejo de Hacienda como Sala tercera.

Por Real Cédula de 10 de noviembre de 1828 se dio nueva planta a este Tribunal, y se establecieron sus Ordenanzas, determinándose su autoridad y atribuciones; y por la ley de 25 de agosto de 1851 se le dio el nombre de Tribunal de Cuentas del Reino [...].

El nombramiento de los ministros del Tribunal se hacía por las Cortes con arreglo a la ley de 1870 y a la constitución de 1869, pero hoy [por 1892] se hace por Real decreto acordado en Consejo de Ministros, conforme a la de 1876 y a la ley de 3 de julio de 1877 [...]. La semejanza de sus funciones con las de la Intervención general de la Administración del Estado nos hicieron pensar, ya hace algunos años, en la conveniencia de suprimirle, estableciendo una Sección de lo Contencioso dentro de dicho Centro. En el proyecto de presupuestos para 1893-94 el Sr. Ministro de Hacienda adoptó por entero este plan, al que después ha renunciado, manteniendo en el proyecto el Tribunal de Cuentas, cuya composición habrá, sin embargo, de ser modificada. (ALCUBILLA, voz Hacienda Pública, páginas 1194-1195).

concibe como un órgano técnico y político a la vez. Es técnico por la materia que debe ocupar su actividad, la fiscalización y enjuiciamiento de las cuentas del sector público.

Es órgano político por una doble razón: por una parte porque es un órgano dependiente de las Cortes Generales, lo que hasta cierto punto es congruente con el esquema general de poderes formales que consagra la Constitución, en el que las elecciones son el mecanismo que a través de los órganos representativos hace llegar el poder popular a todos los resquicios de la vida pública.

En segundo lugar porque los mecanismos de representación que la constitución establece, en principio restringidos a las Cortes, a los ayuntamientos y a las asambleas de las comunidades autónomas, se proyectan a todos y cada uno de los sectores del sector público, como si la representación incluso en un grado muy indirecto fuera garantía de acierto y de objetividad en las decisiones adoptadas y en las acciones emprendidas, de modo que en cada institución pública se trata con frecuencia de cumplir no los fines constitucionales, sino una representación personal acorde con la que existe en parlamentos y asambleas.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo de 1982 indica que su función fiscalizadora *se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía*, recogiendo así tanto el artículo 103 como el artículo 31.2 de la Constitución. Igualmente recoge lo previsto en la LGP al indicar que:

ejercerá su función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

De este modo parece referirse a la clasificación por programas de los presupuestos del Estado, sin tener en cuenta que todo el sector público no está regulado por el presupuesto ni por tanto presenta sus gastos e ingresos por programas. Por otra parte tampoco su definición de lo que comprende el sector público es hoy universalista, ya que el artículo 4 integra en éste hasta las sociedades estatales y demás Empresas públicas, pero no las fundaciones de creación y financiación públicas, hoy última figura de huida de las normas públicas de actuación. No obstante, al referirse al contenido del Informe o Memoria anual que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales, extiende la fiscalización a *la racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía y a la ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades*

estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las Empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos. De este modo se debería entender de nuevo recogida la totalidad del sector público, con independencia de las formas jurídicas adoptadas.

La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas se extiende a la totalidad de la gestión económica del sector público, tanto del Estado como de los demás ámbitos políticos territoriales, excluyendo así la competencia de otros órganos análogos que pudieran existir en comunidades autónomas y corporaciones locales.

Se convierte así en un pseudo-tribunal de instancia única con vocación de enjuiciar toda la actuación de las distintas administraciones públicas entendidas en su sentido más amplio. Tal posición exclusiva y excluyente fue refrendada por el Tribunal Constitucional al suprimir la Sección de Enjuiciamiento de la Sindicatura de Cuentas de la Generalidad de Cataluña²⁴⁶. Pero a esta posición aparente de exclusividad y preeminencia parece que no le han acompañado ni sus competencias ni su funcionamiento efectivo.

Además de la función de fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, el Tribunal actúa como un auténtico tribunal para enjuiciar la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos (funcionarios, políticos designados o electos, partidos políticos, particulares...).

La competencia jurisdiccional ha sido esclarecida tanto por el propio Tribunal de Cuentas²⁴⁷ como por el Supremo²⁴⁸, considerándola distinta y no subordinada a la fiscalizadora. El concepto de responsabilidad contable contenido en el artículo 38.1 de su Ley Orgánica ha sido delimitado por las actuaciones de la Sección de Enjuiciamiento del tribunal²⁴⁹, distinguiéndola de la responsabilidad civil frente a la Administración pública, que es enjuiciada por otros órdenes jurisdiccionales (civil y contencioso-administrativa). Así, debe interpretarse restrictivamente el artículo 38.1 de la Ley Orgánica “*El que por*

²⁴⁶STC 187/88 de 17 de octubre sobre la Ley de 5 de marzo de 1984 de la Generalidad de Cataluña.

²⁴⁷Auto de la Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas de 12 de diciembre de 1986.

²⁴⁸Sentencia de la Sala Tercera de 18 de octubre de 1986.

²⁴⁹Autos de 11 y 18 de enero de 1986 y Sentencias de 18 de abril y 28 de octubre del mismo año.

acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados”, es decir debe darse una interpretación conjunta con los artículos 2,b) y 15 de la misma Ley Orgánica. De este modo incurren en responsabilidad contable quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, siempre que esa responsabilidad se desprenda de las cuentas que deben rendirse y se infrinjan las leyes de contabilidad pública (texto refundido de la Ley General Presupuestaria y leyes de presupuestos).

Dada la frecuencia con que se infringen las normas de contabilidad, la cuestión que permanece abierta es la de qué operaciones dan lugar a responsabilidad contable y qué grado de dolo, culpa o negligencia deben considerarse graves en el sujeto responsable. En concreto nos interesa saber si las operaciones que no suponen un manejo directo de fondos o efectos, tal como ocurre con la mayoría de las operaciones que se refieren a la elaboración del presupuesto y a su envío a las Cortes, deben considerarse incluidas, siendo la respuesta de la práctica del tribunal negativa. Ello no obsta para que el Tribunal de Cuentas reproche a la Administración, a la Intervención general de la Administración del Estado, no haberle remitido comunicación sobre los expedientes incoados para depurar responsabilidades contables por *“no rendir las cuentas reglamentarias exigidas o presentarlas con graves defectos”*, en ciertos organismos autónomos.

El campo del presupuesto se acerca a ciertos campos como el electoral y el de los partidos, en los que resulta casi imposible obtener resultados prácticos. Además de lo previsto en las leyes específicas del Tribunal de Cuentas, ciertas normas (leyes orgánicas del Régimen Electoral General y de Financiación de los Partidos Políticos) prevén la emisión de informes especiales sobre las finanzas de los partidos políticos, pero este es un campo tan escurridizo que ni el Tribunal Supremo ni el de Cuentas han llegado a nada que pudiéramos considerar positivo. En cierto modo el campo presupuestario y el partidario-electoral parecen compartir la exclusión de actos políticos que estaba consagrada por las normas franquistas para cierta actuación de la Administración pública.

b. Entorno económico y jurídico-presupuestario

Desde una perspectiva general sobre el papel y la magnitud del sector público en la economía, se observa en estos años el cambio desde un punto de vista pro sector público y a favor de un progresivo incremento de su participación en el PIB, hasta una puesta en cuestión casi unánime acompañada de la petición de su reducción o al menos de una

brusca detención de su crecimiento²⁵⁰. Este dato, que se puede encontrar en todos los países de nuestra órbita cultural y económica, va acompañado en nuestro país de una serie de paradojas de tipo político.

En primer lugar, un gobierno reformista y que trata de marcar distancias respecto al régimen anterior produce la consolidación del estado del bienestar cuyas líneas esenciales se habían delineado en aquel régimen. En segundo término, durante estos años un gobierno de centro o centro derecha que lleva en su seno importantes elementos liberales o, cuando menos, no socialistas, culmina su gestión elevando hasta límites nunca antes conocidos el endeudamiento público, poniendo las bases para un futuro período socialista de persistente elevado gasto y déficit públicos.

Estos años, que son a la vez de reforma política y de crisis económica, contienen tres hechos que son fundamentales para la reforma del proceso presupuestario: primero los pactos de la Moncloa y la lucha contra la crisis económica por los gobiernos de la UCD, que parecen contar con la implantación de un nuevo modelo presupuestario como uno de sus instrumentos principales, pero que obtiene sus mayores logros en la reforma del ingreso, no del gasto; segundo la Constitución de 1978 y el consenso político, que definen el marco institucional y el modelo económico en el que insertar los presupuestos generales del Estado; y tercero el cambio de Gobierno de 1982 que pone fin a los intentos de innovación presupuestaria que manifestaban un cierto talante reformista y de desarrollo del impulso visto en el anterior apartado, e inicia una reforma presupuestaria de diferente carácter.

Ya se dijo al principio de este trabajo que a estos hechos se les suele atribuir un valor que consideramos excesivo para valorar el cambio respecto a los presupuestos en España²⁵¹. No obstante, aunque sea para mostrar su falta de vigor, estos hitos enmarcan nuestro campo y deben ser considerados. Sobre esto es interesante traer a colación la idea

²⁵⁰“Desde la perspectiva actual resulta curioso observar el cambio progresivo que se ha venido registrando, a lo largo de los últimos 25 años, en la percepción de la sociedad española respecto al papel del sector público en la economía. Basta con repasar los sucesivos informes anuales del Banco de España para darse perfecta cuenta de dicha transformación intelectual.” La eficacia y eficiencia del gasto público, de Miguel Ángel ARNEDO, en EL PAÍS del 24 de mayo de 1994.

²⁵¹Isidoro MARCOS SANZ, en La reforma presupuestaria en España, en la revista Presupuesto y Gasto Público nº 4, 1979, p.108, llega al extremo de hablar de “el antiguo y el nuevo régimen”, separados por la aplicación de la Ley General Presupuestaria y la Constitución. Sin embargo, se refiere también al modo en que el nuevo se apoya en los antecedentes técnicos del antiguo.

que se desprende sobre la Ley General Presupuestaria del primer número de Hacienda Pública Española dedicado a la misma. Sobre todo porque ninguna relación se establece entre cambio político y nueva regulación presupuestaria, que se debe a una consideración estrictamente técnica de la misma. Además por la importancia que, en mi opinión erróneamente (y así creo que lo demostraron los hechos), se da a la ley y a su incidencia sobre las futuras leyes de presupuestos:

“La regulación que establece la nueva Ley sobre la mecánica de la ejecución del presupuesto eliminará prácticamente de los futuros presupuestos la necesidad de que éstos se vean precedidos de un largo texto legal, salvo para situaciones muy peculiares y transitorias, limitadas en su vigencia al ejercicio económico.”

Idea más errónea aún si se considera que una de las razones principales para la promulgación de una nueva ley que sustituyese a la de 1911, era que ésta se había convertido en excepción en lugar de en regla de actuación en materia presupuestaria. Este hecho era debido precisamente a que cada año se incorporaban numerosas excepciones y reformas a la regulación general, lo que puede mostrar el difícil acompasamiento de la normativa presupuestaria al cambiante mundo de la gestión del gasto, o sencillamente a que el ejecutivo no es muy dado a dejarse controlar por leyes provenientes del poder legislativo, manifestando desde el Gobierno una fuerza capaz de imponerse a las leyes, tanto en una situación de mayorías pluripartidistas como en gobiernos monocolors.

Como no podía ser menos, la Ley General Presupuestaria ha sido mucho más tocada en sus aspectos imperativos de lo que, en un período incomparablemente más largo, había sido la ley anterior. Pero las causas de este cambio acelerado tienen poco que ver con la calificación política y jurídica del régimen.

En primer lugar, como causa de los cambios en la presupuestación creemos que debe rechazarse (en lo que se pretenda de realismo, no en su deber ser) la idea tan arraigada de que

*la profundización del régimen presupuestario es algo consustancial al régimen democrático y que éste comienza en 1977*²⁵².

²⁵² RODRÍGUEZ ONDARZA y RUBIO GUERRERO, op. cit., p.136, recogen esta idea como punto de partida. Se trae a esta colación esta obra por su carácter reciente y colectivo, que habría podido permitir un mayor distanciamiento crítico respecto a nuestra reciente historia. Contra esta

Además de las contradicciones en que se incurre generalmente al trazar divisiones en estos años de la transición y no considerar la dinámica propia de la Administración pública, lo que en el momento de la transición se contempla como algo consustancial al régimen democrático es realmente la reforma fiscal, y este es el tema realmente de moda tanto entre los partidos políticos y los medios de opinión como entre los propios ciudadanos. A partir del incremento de los ingresos que permite la reforma fiscal, se ve posible el incremento de los gastos, sin que entonces este incremento se estime como algo peligroso o indeseable en sí mismo. Lo cierto es que el gasto público no es en estos años un tema popular ni siquiera entre los estudiosos de la Hacienda pública²⁵³.

En segundo lugar la extraña relación temporal-conceptual que se establece entre la Ley General Presupuestaria y la Constitución de 1978, ya que para alguno es un mero accidente sin demasiada importancia que tanto las primeras elecciones legislativas libres que dan lugar a unas Cortes representativas como la Constitución sean posteriores a la ley de ordenación presupuestaria.

A otras razones habrá que atribuir que una y otra parezcan recoger los principios democráticos y de eficacia que se defienden en la nueva era postfranquista²⁵⁴, pero que ya

idea y con gran incongruencia, los mismos autores trazan un puente entre la época anterior a 1975 y la que llega a 1982. Contra lo realmente expresado en la Introducción, señalan: *“Comentábamos en la introducción que en la historia de la presupuestación por programas podían distinguirse dos etapas perfectamente diferenciadas: la primera, que se inicia antes de 1975 y que se concreta en 1979, de forma parcial, con el inicio de este tipo de presupuesto en dos departamentos, para generalizarse en 1982; en esta primera etapa no puede hablarse de una transformación del sistema tradicional de presupuestación por cuanto no tiene carácter vinculante, la metodología de su realización sigue siendo la clásica, y no integra planificación a medio plazo y presupuesto anual. Sin embargo, sí se produce un hecho de enorme trascendencia que hará viable el Presupuesto por Programas: la creación de las Oficinas presupuestarias en los Departamentos ministeriales; y la segunda, que se inicia en 1984 con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y que constituye la definitiva implantación del sistema.”*

²⁵³ Así lo pone de manifiesto el número 44 (1977) de la revista Hacienda Pública Española, dedicado al presupuesto, que dice en su Editorial (p.3), refiriéndose a la Ley General Presupuestaria:

“Su extraordinaria importancia está fuera de toda duda, y ello a pesar del casi total silencio con que su nacimiento fue acogido por los distintos medios de información, lo cual no deja de sorprender y de preocupar.”

²⁵⁴ Así, insistiendo en una idea anterior, RODRÍGUEZ ONDARZA y RUBIO GUERRERO, op.cit., *Es por ello que la Constitución Española de 1978, al igual que la de los países democráticos (sic), establece los principios fundamentales y las limitaciones básicas en la realización del presupuesto y el desarrollo del ciclo presupuestario, bien entendido que el desarrollo de estos principios se realiza en la Ley General Presupuestaria y que sólo razones de aparición cronológica nos han llevado a su repaso previo al de la Constitución.*

venían siendo recalcados por los funcionarios, los políticos y las normas desde tiempo atrás.

En realidad, frente al pretendido mayor protagonismo de las Cortes, con renovación del principio de universalidad, se da un escaso protagonismo de las Cortes en los procesos de reforma. Se da como hecho, como dato establecido, el de la debilidad de las Cortes (sistema de gabinete), partiéndose de lo que en otros países ha sido todo un largo proceso de debilitamiento. Así vemos que, mientras que se han aprobado dos leyes que regulan el Tribunal de Cuentas y su funcionamiento, ninguna hasta muy recientemente ha entrado a regular en profundidad la materia presupuestaria estricta, que se sigue rigiendo sustancialmente por una norma preconstitucional.

B. Gobierno

Tras las elecciones de junio se forma el 4 de julio el primer Gobierno²⁵⁵ de la etapa democrática, que tiene como Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía (puesto de nueva creación) a Enrique Fuentes Quintana y como Ministro de Hacienda a Francisco Fernández Ordóñez, representantes de la ortodoxia económica y del reformismo y el posibilismo político, respectivamente. Como contrapartida, como Consejeros del Presidente se nombra a representantes de las diversas tendencias políticas (menos ortodoxas económicamente y menos reformadoras políticamente) que integran la UCD (Alfonso Osorio García -antes Vicepresidente Segundo del Gobierno encargado de la política económica-, José Ramón Lasuén Sancho, Federico Mayor Zaragoza, Salvador Sánchez-Terán Hernández, Arturo Moya Moreno, Lorenzo Olarte Cullen y Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo) el 29 de julio.

Este Gobierno tendría que enfrentarse a la crisis económica, realizar los pactos de la Moncloa (de 23 de octubre de 1977) y emprender la reforma de la tributación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Al nacer el Ministerio de Economía a partir de algunas de las competencias económicas del de Hacienda (ya que no se establece ninguna relación con lo que es realmente su origen, el Ministerio de la Presidencia) se suprimen las efímeras subsecretarías de Economía Financiera y la de Planificación, cuyas competencias de estudio, programación

²⁵⁵ Reales decretos de 4 de julio de 1977.

y planificación económica pasan al nuevo ministerio. Éste, a través de la Secretaría de Estado para la Coordinación y Programación Económicas (suprimida luego por real decreto de 27 de abril de 1979), ostenta la secretaría de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Las competencias propiamente ejecutivas de la antigua Subsecretaría de Economía Financiera (las de Tesoro, Presupuestos, Patrimonio y Seguros) permanecen en el Ministerio de Hacienda, donde se encarga de tales funciones a la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público. Los cambios en la estructura conllevan cambios en las personas que los ocupan. Así José Barea Tejeiro (que había sido Director general del Tesoro y Presupuestos entre el 25 de enero de 1971 y 6 de octubre de 1976, durante el período al que hemos calificado por el ascenso de la Intervención general y la fingida implantación de un presupuesto por programas) ocupa el cargo de Subsecretario del Presupuesto y Gasto Público²⁵⁶. Como Director general de Presupuestos se nombra a Ángel Marrón Gómez, también interventor y continuador de esa tendencia de que la Dirección general fuera ocupada por un burócrata de orientación controladora de la Intervención.

La creación del nuevo ministerio supone sin duda problemas de coordinación entre la política económica y la política presupuestaria, entre compromisos y finalidades distintas. Para resolverlos, para coordinar las funciones de los dos ministerios en el campo presupuestario se crea una Comisión de Presupuesto y Gasto dependiente de ambos. Ello no impidió la brevedad en el cargo del primer ministro de Economía, disconforme con el resultado de esta coordinación, con el paso de convertir las grandes líneas teóricas de política económica en presupuestos vinculantes.

La falta de una política decidida de reforma del gasto público y de reducción del déficit, debida quizás en parte a los problemas de coordinación mencionados y en mayor parte a la necesidad de conjugar ortodoxia económica y fines políticos generales, está en el trasfondo de la crisis de 24 de febrero de 1978 en el área económica del Gobierno. Fernando Abril Martorell, hasta entonces Vicepresidente Tercero del Gobierno, sustituye a Fuentes Quintana como Vicepresidente Segundo para Asuntos Económicos y Ministro de

²⁵⁶Es el autor del primer Editorial *democrático* de la revista oficial Hacienda Pública Española (nº 50 de 1978), donde resalta que el “*presupuesto de 1978 hay que situarlo en un marco totalmente diferente del vigente en los últimos cuarenta años. Este nuevo marco viene dado por un Parlamento democrático y por un Presupuesto comprensivo de la total actividad del Sector Público*”, inaugurando así el cuarentañismo en materia presupuestaria y manteniendo la misma posición de poder y de responsabilidad que había ocupado durante esos años.

Economía. Fuentes Quintana pasa a ser Consejero para Asuntos Económicos y Presidente del Grupo de Consejeros Económicos de Suárez.

Con el cambio de ministro, en el segundo escalón José Luis Leal Maldonado (antes Director general de Política Económica) sustituye a José Ramón Álvarez Rendueles (que pasa a ser Gobernador del Banco de España) como Secretario de Estado para la Coordinación y Programación Económica, cargo que desaparecería cuando en la siguiente remodelación fuera nombrado ministro.

En el tercer Gobierno Suárez (5 de abril de 1979), Jaime García Añoveros sustituye como ministro de Hacienda a Fernández Ordóñez (ya que éste pasa a Justicia a realizar otra importante reforma, la del divorcio) y José Luis Leal Maldonado a Abril Martorell como Ministro de Economía pero no como Vicepresidente para Asuntos Económicos.

También el segundo escalón del Ministerio de Hacienda tendría cambios²⁵⁷ en esta ocasión: Miguel Martín Fernández sustituiría a José Barea Tejeiro como Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público (que sólo a partir de este momento abandona casi definitivamente el área presupuestaria, en la que ocupaba puestos directivos desde 1971), continuándose así el prolongado dominio del campo de los gastos públicos por parte del Cuerpo de Intervención y Contabilidad. Probablemente no es ajeno a este cambio el real decreto de 18 de julio de 1980, continuando con el intento de reducir los gastos de funcionamiento de la Administración pública, que crea una Comisión Delegada del Gobierno para la Administración Pública con competencias en materia de capítulos primero y segundo del presupuesto. Se refleja así un cierto acuerdo entre Presidencia y Hacienda para mantener el equilibrio.

Carlos García de Vinuesa y Zabala sustituye a Dionisio Martínez Martínez como Subsecretario de Hacienda. Al año siguiente²⁵⁸, Ignacio Montaña sustituiría a Augusto Gutiérrez Robles como Interventor general de la Administración del Estado.

Tras esta sustitución de personas en los dos primeros escalones, comienza aparentemente una nueva etapa de política económica y presupuestaria. En cumplimiento de los Pactos de la Moncloa, el Programa a Medio Plazo para la economía española, elaborado

²⁵⁷ Decretos de 27 de abril

²⁵⁸ Decreto de 18 de julio de 1980

por el Gobierno en agosto de 1979²⁵⁹ establece diversas medidas para la implantación generalizada del nuevo sistema de presupuestación por programas y la paulatina implantación del presupuesto base cero con la regulación y creación con carácter general de oficinas presupuestarias en cada ministerio, que se irían poniendo en funcionamiento efectivamente a lo largo de la primera mitad de 1980; para la programación plurianual de la inversiones se crea por acuerdo de Consejo de Ministros de finales de 1979 el Comité de Inversiones Públicas, presidido por el Subsecretario de Economía; se prevé la formulación de un Plan General de Contabilidad Pública que comprendería, además de la presupuestaria, la contabilidad patrimonial, la de gestión y la analítica.

El cuarto Gobierno Suárez (8 de septiembre de 1980), tras la crisis de los barones de UCD planteada abiertamente en el congreso del partido en el verano de 1980 en Mallorca, no trae cambios a este área, con excepción de la creación del Ministerio de Economía y Comercio²⁶⁰, otras muestra de la indefinición de las tareas a desarrollar por el nuevo departamento.

El quinto y último Gobierno de Suárez (1 de enero de 1981) conlleva la sustitución de José Luis Leal Maldonado por Juan Antonio García Díez como Ministro de Economía y Comercio y el nombramiento de Leopoldo Calvo Sotelo como Vicepresidente Segundo para Asuntos Económicos.

Los primeros Gobiernos de Leopoldo Calvo Sotelo (26 de febrero y 31 de agosto de 1981) no traen cambio alguno a los ministerios de Hacienda y de Economía y Comercio. Su tercer Gobierno (1 de diciembre de 1981) lleva consigo el nombramiento del Ministro de Economía y Comercio como Vicepresidente Segundo para Asuntos Económicos, lo que no cambiaría en los Gobiernos de 30 de julio y 13 de septiembre de 1982.

Tal como hemos visto, en menos de seis años hay un total de ocho gobiernos, mientras que en el Ministerio de Hacienda tan sólo dos titulares diferentes (Fernández Ordóñez y García Añoveros). En el Ministerio de Economía tenemos a cuatro titulares diferentes y dos bloques competenciales diversos (Fuentes Quintana, Abril Martorell,

²⁵⁹Ministerio de Economía, Secretaría General Técnica, Madrid, 1979.

²⁶⁰Regulado por el Real Decreto de 3 de octubre y la Orden Ministerial de 30 del mismo mes, que refunde la Dirección General de Política Económica y Previsión (subdirecciones de Análisis Coyuntural, de Previsión Económica, de Política de Empleo y de Política de Rentas) y da una nueva estructura a la Dirección General de Planificación (subdirecciones generales del Programa de Inversiones Públicas, de Planificación Regional y de Planificación Sectorial).

Leal Maldonado y García Díez). Esto debería traducirse en un mayor peso y una mayor estabilidad de las políticas seguidas desde Hacienda, cuyos titulares son además altos burócratas del Estado con competencia en Hacienda Pública (inspector fiscal y catedrático de Universidad de Hacienda pública, respectivamente).

El final del período muestra de manera cruda la influencia del ciclo electoral sobre la marcha del sector público, la visión a corto plazo que daña la eficacia de lo público, o tiene una distinta percepción de la eficacia de la que es común, lo que en nada beneficia el interés general.

El 2 de abril de 1982, en pleno deterioro de la situación política del partido gobernante, con desbocamiento del déficit público incluido, se aprueba un programa extraordinario de inversiones públicas claramente electoralista y el mismo día por real decreto se declara la urgencia de la ejecución de los proyectos que lo componen “*con la finalidad de atajar la evolución del desempleo*”.

Pese a todo este esfuerzo inversor de última hora, las elecciones generales de 28 de octubre de 1982 suponen el fin de una etapa, para algunos el fin de la transición política con la sustitución de la débil mayoría parlamentaria de una UCD en crisis por una mayoría absoluta del PSOE. El primero de diciembre de 1982 se declara el fin de las funciones de Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo como Presidente del Gobierno y del resto del Gobierno.

C. Administración

El período viene determinado por los trabajos realizados desde 1973 para la elaboración de una nueva ley que sustituyese a la de 1911, de Administración y Contabilidad, que concluyen en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977.

Inicialmente esto se traduce en dos reales decretos que reorganizan la Intervención²⁶¹ y la Dirección general de Presupuestos²⁶² para adaptarlos a la nueva situación y en varios reales decretos que clasifican los organismos autónomos según la Ley General Presupuestaria (en administrativos y comerciales, financieros, industriales y análogos). En desarrollo de la misma ley, se modifica poco después la misma organización de la

²⁶¹ Real Decreto 215/1977, de 8 de febrero (BOE de 23)

²⁶² Real Decreto 924/1977, de 28 de marzo (BOE de 6 de mayo)

Dirección general de Presupuestos para adaptarla al control que se trata de realizar sobre los organismos autónomos y otros entes públicos, y se publica una nueva orden sobre la estructura de los presupuestos y los programas de actuación e inversiones, ampliando el ámbito que hasta entonces tenían los presupuestos²⁶³.

a. Aspectos orgánicos: adaptación de la Dirección general de Presupuestos a la nueva estructura ministerial y a las comisiones de reforma

Ya al crearse de nuevo la Dirección general de Presupuestos en octubre de 1976, se integran en ella todas las funciones que se pueden considerar de relevancia en la presupuestación: inversiones y retribuciones de funcionarios como cuestiones de importancia, para lo cual se crean subdirecciones separadas, además de los dos bloques tradicionales de elaboración de presupuestos y haciendas descentralizadas.

Así se crean la Subdirección general de Inversiones, Financiación y Programación y la de Retribuciones de Funcionarios (potenciada, ya que el 28 de marzo de 1977 se desdoblaba en tres SSGG: Retribuciones de Funcionarios, Retribuciones de Personal Laboral y Gestión de Retribuciones de Funcionarios -que sustituye a la Secretaría de la Junta Central de Retribuciones). Esta potenciación de la Dirección general de Presupuestos, y la que veremos a continuación, dan lugar a la creación de una Secretaría general.

Las relaciones financieras con el entonces sector público territorial distinto del Estado se sitúan en la Subdirección general de Régimen Financiero de Corporaciones Locales, que cubre con ello la totalidad de la presupuestación no estatal si en ella debe recogerse la globalidad del sector público entonces existente. También en esta ampliación del ámbito hay que tener en cuenta que, como consecuencia de la extensión por la LGP a los organismos autónomos del alcance del presupuesto, se tiene que crear la Subdirección general de Presupuestos de Entidades Autónomas del Estado, que conocería de los presupuestos de los organismos autónomos y de la seguridad social, de las sociedades estatales (de los planes de actuación, inversiones y financiación y de los presupuestos de explotación y capital).

²⁶³ Orden ministerial de Hacienda de 10 de agosto de 1977.

Tras las elecciones, la reorganización del Ministerio de Hacienda se contiene en el real decreto de 29 de julio²⁶⁴, que subsana el error cometido en el de 4 de julio, incluyendo a la Intervención general entre los órganos bajo la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público, y creando la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público (se nombra como Secretario a Luis Ramón Beneyto Juan el 10 de agosto), que integraría a representantes de todos los ministerios nombrados por el Secretario general técnico respectivo (recuérdese que en las secretarías generales técnicas había descansado el impulso reformador de la presidencia en los años 60 y 70), al Interventor general y al Director general de Presupuestos. Esta comisión canalizaría los trabajos para la implantación de los presupuestos por programas, trabajando en grupos de trabajo en los que se integrarían unidades de los ministerios directamente afectados²⁶⁵.

La estructura orgánica y funciones del Ministerio de Economía, se regulan en el real decreto de 23 de julio que, además de la Dirección general de Planificación (antes de Planificación Sectorial), para la que se nombra a Julio Alcaide Inchausti, crea las Direcciones generales de Política Económica (José Luis Leal Maldonado) y de Previsión y Cointerpretación (Anselmo Calleja Siero).

De la Subsecretaría de Economía Financiera dependían también las unidades propiamente financieras (Tesoro y Política Financiera, que acabarían siendo una única Dirección general y Seguros), así como Patrimonio del Estado, ICO y Presupuestos. Todo

²⁶⁴El Real Decreto 1973/1977, de 29 de julio por el que se reorganiza el Ministerio de Hacienda (BOE de 4 de agosto), se refiere al Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio que crea la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público. Pretende la racionalización del proceso del gasto público en la toma de decisiones, la programación, la gestión y el seguimiento, así como la descentralización del gasto. Las competencias del Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público se extienden a la Intervención y a las direcciones del Tesoro, Presupuestos, Patrimonio del Estado y Seguros. Son órganos de la misma la Secretaría General, el Gabinete Técnico y la Subdirección de Estudios Económicos del Sector Público, así como el secretariado de la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público.

²⁶⁵Así, por ejemplo, la formación de un grupo de trabajo adscrito a la subsecretaría del MOPU por medio de la Subdirección general de Coordinación de Inversiones en enero de 1978. Dicho grupo estaba integrado por un representante de cada dirección general y de la Secretaría General Técnica, debiendo actuar como coordinador y como impulsor y provocador de la tarea a realizar (la implantación del presupuesto por programas). El contacto del grupo de trabajo con el presupuesto por programas se realizó en un seminario organizado por el Ministerio de Hacienda, al que asistían además representantes de Ministerio de Sanidad y Seguridad Social y un miembro -al menos- de la Secretaría de la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público (fuente: El primer presupuesto por programas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en Hacienda Pública Española nº 58 (1979).

este área se disgregaría entre Hacienda y Economía, pasando a ésta la Dirección general de Política Financiera y el ICO.

Además de las comisiones ya mencionadas (de Presupuesto y Gasto y de Racionalización y Descentralización del Gasto Público) por real decreto de 9 de diciembre de 1977 se crea una Subdirección general para la Reforma de la Gestión del Gasto Público²⁶⁶ (se nombra a Jesús Palacios Rodrigo hasta el 14 de febrero de 1978 en que le sustituye Isidoro Marcos Sanz, el 4 de diciembre de 1979 Francisco Ripoll Prados y el 22 de julio de 1980 Marceliano Cuesta de la Fuente, siendo todos ellos interventores; el 14 de marzo de 1981 le sucede Albert Ballesteros Vilarrodona, economista del Estado). Con el tiempo esta unidad acabaría dependiendo de la DGP²⁶⁷.

La unidad para la Reforma del Gasto Público se estructura en dos servicios: de Formación del Personal (Celestino Vicario Ramírez), para la organización de cursos, seminarios y reuniones diversas encaminadas a la difusión de técnicas modernas en materia de proceso presupuestario, así como el estudio y divulgación de la bibliografía, documentación y experiencias disponibles en la misma materia y de Reforma de la Gestión del Gasto (Sixto Heredia Herrera), para la preparación, asesoramiento, prestación de asistencia y ejecución de trabajos en materia de racionalización del gasto público. Esta Subdirección realizó numerosos trabajos de tipo teórico y de elaboración de nuevos métodos de actuación para la implantación del presupuesto por programas. Trabajos que se hicieron importando las últimas experiencias de otros países y en estrecho contacto con funcionarios de diversos ministerios. Pero tales tareas tuvieron escasa relación con la elaboración de los presupuestos que se presentarían a las Cortes.

La reglamentación de la LGP parece una tarea tan difícil como su modificación por una ley sustantiva, dado que se crean sendas comisiones con este fin el 13 de enero y 15 de diciembre (Comisión para la Reglamentación de la Ley General Presupuestaria). La creación por dos veces en el mismo año 1977 no impide que no fructifique en este período la difícil tarea de reglamentar la LGP.

²⁶⁶Real Decreto 3148/1977, de 9 de diciembre (BOE de 13 de diciembre).

²⁶⁷Orden de 15 de enero de 1982.

Al siguiente año²⁶⁸ se crea en la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público una nueva Comisión encargada de elaborar los criterios para una política del gasto público.

En 1980 se producen importantes innovaciones que debían tender a modificar la elaboración de los presupuestos. El real decreto de 18 de julio de 1980, continuando con el intento de reducir los gastos de funcionamiento de la Administración pública, crea una Comisión Delegada del Gobierno para la Administración Pública con competencias en materia de capítulos primero y segundo del presupuesto²⁶⁹. Este intento de restaurar la competencia de Presidencia en el ámbito presupuestario no tuvo más éxito que su participación en las tareas programadas para 1981 respecto a la revisión de programas de gasto.

Por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 29 de septiembre de 1980 se crea el Comité de Seguimiento de Inversiones²⁷⁰, cuya composición se regula por real decreto de 6 de marzo de 1981. Lo preside el Subsecretario de Economía, vicepresidente el de Presupuesto y Gasto Público, vocales el Director general de Presupuestos y el de Planificación y secretario el Subdirector general del Programa de Inversiones Públicas. Tampoco esta comisión parece que haya tenido mucha importancia respecto al capítulo sexto del presupuesto de gastos, desconociéndose incluso si alguna vez llegó a suprimirse por norma alguna.

Lo más importante es que desde el primer trimestre de 1980 se van poniendo en marcha las oficinas presupuestarias, que por primera vez implica dar importancia en el presupuesto a lo que sucede en el exterior de Hacienda.

²⁶⁸Orden de 29 de septiembre de 1978.

²⁶⁹Incluye al Ministro de Hacienda, al de Economía, al de Presidencia, al de Administración Territorial y al Adjunto al Presidente para la Administración Pública. El artículo 2º b establece como competencia de esta comisión la de “el examen, a propuesta del Ministro de Hacienda, de las instrucciones que el Gobierno haya de dictar para la elaboración de los presupuestos, en cuanto se refieran a las retribuciones de personal y a los gastos de funcionamiento de la Administración Pública”.

²⁷⁰Se recoge su existencia en la Ley de presupuestos generales del Estado para 1981 de 29 de diciembre de 1980.

b. Racionalización técnica: el fracaso en la introducción de nuevas técnicas presupuestarias

La primera orden de elaboración de presupuestos tras la Ley General Presupuestaria mantiene en lo sustancial la orden de 1 de abril de 1967. Contiene la previsión de un sistema de objetivos y una clasificación por programas a establecer durante 1978 y una clasificación territorial de las inversiones. Para ello se habían continuado las actividades dirigidas a la implantación del presupuesto por programas, actividades que, por su origen y cronología, no se ven afectadas en absoluto por la reforma política ni para bien ni para mal²⁷¹.

En cuanto a la implantación del presupuesto por programas, se preveía que cada departamento u organismo autónomo estableciera, a lo largo de 1978, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, un sistema de objetivos que sirviera de marco a su gestión presupuestaria y, de conformidad con ellos, se iniciaría la gestión de los créditos según los programas de actuación. En la formulación de los programas se detallarían los medios personales, bienes y servicios, inversiones y demás gastos que originasen, así como los resultados, objetivos o unidades físicas de realizaciones que de aquéllos se derivasen, de manera que pudiera enjuiciarse la eficacia de la asignación de recursos y la optimización de los beneficios para la comunidad, ya fuera en términos económicos o sociales

La orden de elaboración de los presupuestos para 1979²⁷² reconocía la aplicación sólo parcial de las novedades contenidas en la anterior orden, por la brevedad de los plazos (apenas tres meses y medio para presentar un presupuesto de contenido más amplio que los anteriores) y la premura de la elaboración de los presupuestos para 1978.

Por aplicación de los Pactos de la Moncloa (plasmados irónicamente antes en el artículo 53 de la Ley General Presupuestaria) se prevé la aplicación de la estructura por programas (no presupuesto por programas) a Obras Públicas y Urbanismo y a Sanidad y Seguridad Social, así como su futura extensión a otros departamentos. Con la creación de todas las comisiones y unidades orgánicas mencionadas se emprende la reforma del pre-

²⁷¹ Así, por ejemplo, el 28 de abril de 1977 se celebra el II Seminario de Presupuesto por Programas, dirigido a la transformación de un presupuesto tradicional en programas.

²⁷² Orden de 1 de abril de 1978 e Instrucciones del Ministro de Hacienda de 20 de abril sobre establecimiento de la asignación de recursos a través de Presupuestos por Programas para 1979.

supuesto, que comienza con la clasificación de los programas de los ministerios de Obras Públicas y Urbanismo (donde ya en 1979 se había hecho pública una orden circular conjunta nº 1 de la Subsecretaría del Presupuesto y Gasto Público y de la Subsecretaría del MOPU, determinando normas para el seguimiento del presupuesto por programas durante ese año) y de Sanidad y Seguridad Social, y con la celebración de numerosas reuniones de grupos de trabajo interministeriales coordinadas por la Subdirección general para la Reforma de la Gestión del Gasto Público, bien para el estudio de la posible implantación en cada uno de los ministerios de presupuestos por programas, bien para la revisión y evaluación de determinados programas de gasto (según lo acordado por el Consejo de Ministros de 25 de mayo de 1979).

Se recoge una regulación más precisa del ciclo presupuestario y de la documentación aneja al presupuesto (P.1...P.10: pormenor, resumen, diferencias, plantillas de funcionarios, complementarias de funcionarios, plantillas de laborales, plantillas de contratados, cuotas a la Seguridad Social, gastos en el exterior y anexos de inversiones), las memorias y los criterios de presupuestación. Se establecen los criterios generales a que ha de adaptarse la cuantificación de los créditos, según las directrices aprobadas por el Gobierno en el marco de las previsiones económicas y de las distintas opciones presupuestarias. Y sobre todo, como siempre desde una óptica gradualista, se consolidan y reafirman los avances que para la mejora de las técnicas presupuestarias incluían las órdenes ministeriales de 1 de abril de 1967 y 10 de agosto de 1977.

Como consecuencia de todo lo anterior, durante estos años los trabajos administrativos en la materia fueron importantes, llegando a plasmarse parcialmente en las leyes anuales de presupuestos. Pero el resultado final, necesitado de importante y comprometido apoyo político, decepcionante. Un tema a mencionar en este apartado es que las relaciones entre presupuesto y plan, de máxima importancia en cualquier intento de mejorar la decisión presupuestaria, venían quizás lastradas por la connotación tecnocrática y desarrollista, por un lado, y por el halo izquierdista y de restricción de la iniciativa privada, por otro. La consecuencia de todo esto, falta de relevancia política e inadecuación del debate planteado en el seno de la Administración pública, fue el fracaso final de la reforma presupuestaria.

Para los presupuestos de 1980 se quiere dar un gran impulso a la implantación de las nuevas técnicas que se estaban ensayando de modo casi experimental. Así, la orden de 15 de marzo de 1979, primera tras la aprobación de la Constitución, incluye los beneficios fiscales en el ámbito del presupuesto y extiende la clasificación por programas a los

ministerios de Educación y Ciencia, de Universidades e Investigación, de Agricultura y de Industria y Energía para los presupuestos de 1980). No se incluyen los criterios de presupuestación, sino que se indica que ya se comunicarán por el Ministerio de Hacienda.

La resolución de la Dirección general de Presupuestos de 27 de marzo, por la que se publican los códigos que definen las rúbricas de la estructura presupuestaria establecida por esta orden, incluye una clasificación por los sectores de la contabilidad nacional y una clasificación de conceptos estadísticos para el capítulo dos de gastos, con fines también de contabilidad nacional.

Asimismo, en mayo de 1979, se elabora una orden especial de normas para la elaboración de los presupuestos por programas para 1980 en los departamentos de Obras Públicas y Urbanismo, Sanidad y Seguridad Social, Agricultura, Educación, Universidades e investigación, Industria y Energía y Defensa, siguiendo los trabajos y los acuerdos adoptados por la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público. Tal orden no se publicó²⁷³, pero contenía grandes avances para la implantación del presupuesto por programas. El contenido de la orden era el siguiente:

En el marco del proceso de racionalización del gasto público y de acuerdo con el mandato de la Ley General Presupuestaria, se llevaron a cabo durante 1978 los trabajos necesarios para la implantación de nuevas técnicas presupuestarias en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y de Sanidad y Seguridad Social, fruto de los cuales fue la elaboración de sus presupuestos, estructurados según criterios de clasificación de gastos por programas, e incorporados al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La experiencia de implantación durante el ejercicio anterior mostró, en primer lugar, dificultades, deficiencias y problemas, y ventajas: mayor riqueza en la información presentada, que se traduce en una mayor transparencia y racionalidad en la programación del gasto público, una estimable tecnificación en la fase de elaboración y negociación del proyecto de presupuesto y, desde luego, una formulación más clara del destino de los recursos consumidos y de las actividades a realizar por cada Departamento.

²⁷³ Para ello se elabora una Orden de 30 de mayo de 1979 (no publicada) para la elaboración de los presupuestos por programas, que parte de la experiencia del año anterior.

Por ello dos tendencias: profundización en los dos ministerios cuya presupuestación por programas se ha iniciado (avanzando en la puesta a punto de técnicas de evaluación, seguimiento y control de los programas) y extensión a otros ministerios, de conformidad con el acuerdo unánime de la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público.

Objetivos para el Presupuesto de 1980:

- 1. Técnicas de evaluación de proyectos de inversión*
- 2. Sistema de información para el seguimiento de la gestión*
- 3. Plan de acción cuatrienal por cada Departamento con objetivos cuantificados*

Ámbito de aplicación: de acuerdo con la propuesta del Pleno de la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público de 21 de febrero de 1979, se extiende a todos los gastos, incluyendo al Estado, todos los Organismos autónomos y las Sociedades Estatales, incluidas las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Especialidad para Defensa.

Elaboración del PPP 1980:

- 1. Procedimiento de elaboración: dirigido por los servicios centrales de cada ministerio, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda*
- 2. Plazo: 15 de junio*
- 3. Documentación: memoria, estructura de objetivos y programas, cuadros de paso de presupuesto por programas al presupuesto tradicional, cuadro consolidado del presupuesto por programas, presupuesto por programas, integrado por siete modelos (resúmenes de evolución temporal y económico financiero, fichas de programa, anexos de personal y de inversiones, resúmenes de gastos de funcionamiento y de transferencias). previsiones sobre evaluación de programas y/o proyectos y sobre contabilidad de programas*

Finalmente, el acuerdo de Consejo de Ministros (con un Gobierno nuevo desde abril de 1979) por el que se establecen las directrices de política presupuestaria para la elaboración de los presupuestos generales del Estado para 1980, fija no sólo criterios respecto a la evolución de determinados capítulos de gasto (criterio general de incremento de la masa salarial, retribuciones básicas y complementarias, revisión de las partidas de gastos consuntivos, financiación a organismos y otros entes, inversiones, etc.), sino sobre todo un extenso apartado dedicado a medidas de racionalización y limitación de gasto en

la Administración pública (horario de trabajo, ampliación de plantillas, modificaciones en la estructura orgánica de las unidades administrativas, vacantes en las plantillas presupuestarias, incompatibilidades de percepciones en el ejercicio de la función pública, revisión de actividades, funciones y unidades administrativas y racionalización del proceso presupuestario)²⁷⁴.

Podemos plantearnos si la orden de elaboración de los presupuestos para 1981²⁷⁵ profundiza en el camino iniciado o da el gran salto para la elaboración de presupuestos por programas, al prever dos modos de elaboración de los presupuestos en paralelo: tradicional, con clasificación orgánica, económica y funcional y por programas, para once

²⁷⁴ Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de octubre de 1979.

²⁷⁵ Orden de 9 y Resolución de la Dirección general de Presupuestos de 12 de mayo de 1980. Contenido de la orden:

Continuación de la labor iniciada en ejercicios anteriores de, mediante una adecuada estructuración, dotar a los Presupuestos de una mayor capacidad informativa que permita potenciar el grado de transparencia de los mismos. Se extiende a otros Entes Públicos: la RTVE.

Se incluyen aquí las normas referentes a presupuestos por programas para ciertos ministerios, en el proceso de gradual introducción de la nueva técnica presupuestaria.

El ámbito se extiende a “los demás Entes del sector público estatal”:

Ente Público RTVE y Consorcios de la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio.

Plazos y procedimiento:

Envío de la documentación antes del día 15 de junio, a través de la Oficina Presupuestaria.

La Dirección general de Presupuestos confeccionará, en coordinación con la Secretaría General Técnica, Inspección General y demás Centros Directivos del Ministerio de Hacienda que gestionen recursos del Estado, el anteproyecto del presupuesto de ingresos y la previsión del importe de los beneficios fiscales.

Grupos de entes:

- Los presupuestos generales del Estado incluyen los del Estado, organismos autónomos, Seguridad Social, Ente Público RTVE y los demás Entes, y el presupuesto de las sociedades estatales de la radio y la televisión.

- Sociedades Estatales: PAIF, presupuesto de explotación las que reciba subvenciones y presupuesto de capital las que reciban tales transferencias. (Sigue siendo igual que en años anteriores).

ministerios (los nuevos son: Defensa, Hacienda²⁷⁶, Comercio y Turismo, Transportes y Comunicaciones y Cultura; los restantes seguirían un sistema de objetivos para que en los presupuestos de 1982 todos pudiesen presentar presupuestos por programas).

Se incluyen las normas referentes a presupuestos por programas y la documentación necesaria: estructura de objetivos y programas de cada departamento, centro u organismo, según criterios de prelación o grados de prioridad, presupuesto por programas (concreción anual de los planes de acción de los órganos de la Administración), que comprende todas las actividades, objetivos a alcanzar durante un período, medios físicos, humanos y financieros asignados y agentes encargados de su ejecución, así como los indicadores que permitan juzgar su racionalidad y viabilidad según su grado de realización física y financiera, y memoria del presupuesto por programas 1981.

Cada centro elaboraría su memoria y la oficina presupuestaria una consolidada del departamento. Aunque cada uno de los departamentos siguió un camino propio en la elaboración del presupuesto por programas para 1981, existen unos estadios comunes que implican una estrecha colaboración entre los departamentos y el Ministerio de Hacienda, especialmente los equipos de trabajo dependientes de la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público (Subdirección general para la Reforma de la Gestión del Gasto Público y Comisión interministerial para la Racionalización y Descentralización del Gasto Público).

El resultado fue un número de programas probablemente excesivo (571), con diversos niveles de desagregación y grandes diferencias entre los distintos departamentos en casi todos los aspectos. Además se puso de manifiesto la gran complejidad del proceso y lo inadecuado del calendario tradicional de elaboración presupuestaria²⁷⁷.

Pero el dato fundamental en este año de 1980 es el conjunto de medidas tendentes a implantar progresivamente un presupuesto base cero, a través de la revisión de todas los factores y las medidas que condicionan el gasto público, fuera del propio proceso presupuestario formal. En 1980 se producen dos órdenes de 4 de febrero sobre revisión y evaluación de los programas de gasto de los departamentos ministeriales y de sus organismos

²⁷⁶Para la elaboración del presupuesto por programas en el Ministerio de Hacienda véase el artículo del primer jefe de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, Luis Ramón BENEYTO JUAN, La elaboración del primer presupuesto por programas del Ministerio de Hacienda, en Presupuesto y Gasto Público nº 9, Madrid 1981, p. 19 y ss.

²⁷⁷Celso Javier BERMEJO SÁNCHEZ, El presupuesto por programas: implantación y aspectos generales del P.P.P. para 1981, en Hacienda Pública Española nº 67, Madrid 1980, p.113 y ss.

autónomos, y sobre normas para la elaboración de la memoria económica justificativa de los proyectos de leyes y disposiciones administrativas (todavía vigente pero incumplida). Ambas órdenes van dirigidas a la contención y reducción del gasto público e implican participación de las oficinas presupuestarias de los ministerios, considerándose por algún autor los dos elementos integrantes de una aproximación al presupuesto base cero, pero también un complemento necesario para la implantación del presupuesto por programas²⁷⁸.

La primera establece la revisión y evaluación por parte de todos los departamentos y organismos de una selección que englobe al menos el 25 por 100 de sus créditos. Los que ya en 1980 hubieran elaborado presupuestos por programas propondrían una lista de grupos de programas y subprogramas a revisar, los restantes lo harían respecto a una lista de actividades o servicios administrativos susceptibles de evaluación independiente. La oficina presupuestaria informaría y propondría la relación o lista a la comisión presupuestaria, la cual elevaría al ministro la propuesta. El plazo sería del 15 de marzo para remitirlo al Ministro de Hacienda, quien, conjuntamente con la Presidencia del Gobierno, sometería al Consejo de Ministros el “Plan General de Revisión y Evaluación de Programas de Gasto”. La Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público desarrollaría orientaciones de carácter general y daría asistencia técnica a los departamentos. Antes del 30 de junio debería remitirse un informe de situación y propuestas al Consejo de Ministros.

La memoria de repercusiones presupuestarias contendría los gastos presupuestarios y fiscales (de personal, de primer establecimiento y demás de funcionamiento, subvenciones y demás gastos corrientes, gastos de inversión, transferencias de capital y operaciones financieras y gastos fiscales), la financiación de los gastos presupuestarios y una memoria explicativa (descripción de los antecedentes y justificación de las necesidades, tabla de correspondencia entre preceptos y evaluación de gastos, descripción del programa presupuestario en que se inserta y modificaciones que implica en función de los objetivos perseguidos y la evaluación económica y social de su aplicación).

Más adelante, la revisión de programas de gasto iniciada en 1980 experimenta un fuerte impulso político y normativo al ser refrendada por la ley de Presupuestos Generales

²⁷⁸Celso Javier BERMEJO SÁNCHEZ, El presupuesto base cero versus revisión de programas de gasto, en Presupuesto y Gasto Público nº 8, Madrid 1980.

del Estado para 1.981²⁷⁹, hasta el extremo de ser considerada un inicio de la presupuestación base cero:

Uno. Durante el ejercicio de mil novecientos ochenta y uno los Departamentos y Organismos procederán a revisar y evaluar los programas de Gasto de las Unidades que tengan a su cargo, con objeto de adoptar decisiones que incrementen la productividad y eficacia de la Administración.

Por el Ministerio de Hacienda, previa iniciativa de los Departamentos correspondientes, se propondrán al Gobierno, antes del treinta y uno de enero de mil novecientos ochenta y uno, los programas de revisión para dicho ejercicio, que deberán alcanzar, al menos, el veinticinco por ciento de los gastos de cada Departamento.

El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, determinará los criterios generales aplicables a las actuaciones de revisión que podrán incluir las de control financiero y presupuestario, inspección de los servicios, plantillas y procedimientos y análisis del costo y rendimiento de aquéllos.

Dos. Se autoriza al Gobierno, a propuesta de los Ministerios de la Presidencia y de Hacienda e iniciativa de los Departamentos ministeriales respectivos, para disponer la supresión y refundición de Organismos Autónomos en los casos en que así lo aconsejen los resultados de las revisiones y evaluaciones que se efectúen.

En los casos de reducción o supresión de servicios o actividades, el Gobierno podrá reasignar los efectivos de personal, modificando las respectivas plantillas, respetando en todo caso los derechos adquiridos; en tales supuestos, autorizará, a propuesta del Ministerio de Hacienda, las transferencias de crédito que resulten necesarias y las que correspondan a la redistribución, en su caso, de las dotaciones sobrantes.

²⁷⁹ Artículo 30 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre.

Tres. Todo anteproyecto de Ley, o proyecto de disposición administrativa, cuya aplicación pueda suponer un incremento de gastos o disminución de ingresos públicos, en el ejercicio del año corriente o cualquier otro posterior, deberá incluir entre los antecedentes y estudios previos una memoria económica en la que se pongan de manifiesto debidamente evaluados cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución.

Cuatro. Durante el ejercicio de mil novecientos ochenta y uno el Gobierno queda obligado a no tomar en consideración y a oponerse a toda iniciativa legislativa o administrativa que suponga incremento del gasto público presupuestado, cuando no se propongan y aprueben al mismo tiempo los recursos adicionales o las reducciones de gasto proporcionales con su debida especificación presupuestaria.

Los resultados de estas revisiones de los programas de gasto fueron considerados satisfactorios por el Ministro de Hacienda, si bien sus resultados durante 1981 no permitieron suprimir o recortar programas de gasto, dada la resistencia generalizada de los ministerios a aportar conclusiones operativas²⁸⁰.

La ley prevé que para el ejercicio de 1.982 el Gobierno presente el presupuesto por programas de los departamentos ministeriales, de sus organismos autónomos y de la Seguridad Social, cuyos créditos deben ser susceptibles de distribución territorial para su agrupación por áreas regionales.

En cumplimiento de todo lo previsto por esta ley de presupuestos, la orden de normas de elaboración del presupuesto para 1982²⁸¹, contempla una importante, quizás

²⁸⁰Contestación parlamentaria del Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, al diputado socialista Enrique Barón, EL PAÍS, 1 de diciembre de 1981, p. 72

²⁸¹Orden de 26 de mayo y Resolución de 26 de septiembre de 1981. Ámbito, plazos y procedimiento prácticamente igual a 1980.

Se territorializan los gasto de personal y otros gastos además de los de inversión (éstos se territorializan en su totalidad, de acuerdo con la Ley 8/1980, de 22 de septiembre)

Programas:

Todos los ministerios, organismos y la Seguridad Social se estructuran en programas.

Sólo ciertos programas (Anexo VII, que contiene prácticamente todos los programas posibles) se consignarán separadamente en los Presupuestos Generales del Estado.

excesiva, carga de trabajo sobre la Dirección general de Presupuestos: tres documentos presupuestarios a elaborar. El presupuesto tradicional, con pleno valor jurídico y triple clasificación, un documento de enlace y un presupuesto formalmente presentado en términos de programa, tratando de lograr la

“mejora en la racionalidad y eficacia del gasto público”.

Para justificar esta exigencia de perfeccionamiento, se remonta a la evolución desde el artículo 35 de la ley de 1911, la orden de 1957, la orden de 1967 (criterios económicos), la Ley General Presupuestaria, artículo 53 regla 1ª, c (adaptación a las nuevas técnicas que estaban teniendo significativos éxitos en la gestión del presupuesto en otras Administraciones públicas), y el compromiso de los Pactos de la Moncloa: presupuesto por programas para 1979 de Obras Públicas y Sanidad y Seguridad Social. Finalmente parte del artículo 31 de la ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981, aplicable a la elaboración del Presupuesto para 1982. Por ello no se abandona la estructura tradicional de presentación

“marco de referencia jurídica válido de todo el proceso de gestión del presupuesto”.

Por primera vez todos los créditos que van a financiar el gasto público estatal van a ser clasificados por programas. Se trata de implantar a medio plazo un sistema global de presupuestación por objetivos, con un documento de enlace entre presupuesto por programas y presupuestos tradicionales. Así pues, tres son los elementos básicos del presupuesto para 1982:

Documentación:

Los P.1 a P.10 son iguales salvo por la territorialización y la distribución en programas de los gastos de funcionarios y de inversiones, el P.11 es de distribución por programas de los créditos y constituye el documento de enlace con el PPP, el P.12 es de distribución territorial de los créditos y el P.13 la Memoria. La documentación por programas es similar a la del año anterior.

- Presupuesto tradicional con pleno valor jurídico y triple clasificación (orgánica, económica y funcional).
- Documento de enlace entre el presupuesto financiero y el presupuesto por programas.
- Presupuesto formalmente presentado en términos de programa.

Teóricamente, los Presupuestos se han presentado ya por programas en 1982, ya que, al autorizar las transferencias de crédito en su artículo dos, se debe acreditar

“su incidencia en los programas del Departamento, así como las variaciones que puedan producirse en los objetivos de los mismos, expresadas en términos de unidades físicas de realización”.

La última orden de elaboración de presupuestos de un Gobierno de UCD, para 1983²⁸², contempla todos los presupuestos por programas y considera eficientes y adecuadas las normas anteriores. Como novedad prevé la existencia de un presupuesto *marco* de la Dirección general de Presupuestos, que sería previo al examen conjunto con las oficinas presupuestarias,

“en el que se consoliden las variaciones en los créditos de los programas como consecuencia de las leyes, disposiciones, acuerdos o expedientes tramitados que hayan de tener efectos económicos en 1983, así como las modificaciones técnicas y de la base

²⁸²Orden de 26 de mayo de 1982. Ámbito:

Incluye el Consejo de Seguridad Nuclear y el Instituto Nacional de Fomento de la Exportación.

La Seguridad Social seguirá la estructura de la Orden de 15 de marzo de 1982.

En el apartado de estructura se incluye una precisión curiosa: (respecto a la triple clasificación orgánica, económica y funcional) *“debiendo velar por la fiabilidad de las mismas cuantos colaboren en su elaboración o revisión”.*

Programas:

Al igual que el año anterior se prevén varios niveles de programas, según la importancia de la actividad y las funciones en que se desarrollan, aclarando aquí que los no incluidos en el Anexo VII son desarrollo de los sí incluidos.

de datos a que se refiere el número 3.8 de la Orden de este Departamento de 22 de febrero de 1982”,

Finalmente, ya en noviembre y como ministro en funciones, el de Hacienda dicta las normas relativas a la implantación del Plan General de Contabilidad Pública en el subsector Estado²⁸³ y extingue la Comisión encargada de elaborar los criterios para una política del gasto público, que había sido creada por orden de 29 de septiembre de 1978 en la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público²⁸⁴.

La implantación del Plan General de Contabilidad Pública proseguiría bajo el Gobierno del PSOE, con la orden de 14 de julio de 1983 que desarrolla las subdirecciones generales para la Implantación del Plan General de Contabilidad Pública y de Control Financiero y Cuentas Económicas del Sector Público, de la Intervención. Una vez más se observa que lo único que queda para el futuro de la supuesta introducción de técnicas presupuestarias es el aspecto contable, y que la expansión de la Intervención se produce atravesando cambios de régimen y de gobiernos, sin que vaya acompañada de contribución alguna a la mejora de la elaboración presupuestaria.

c. *Ámbito: se reconducen los organismos, se excluyen los entes.*

La primera orden tras la LGP contiene además instrucciones para los presupuestos de explotación y capital de los organismos autónomos comerciales, industriales, financieros y análogos y los programas y presupuestos de las sociedades estatales. Para las entidades gestoras de la Seguridad Social se mantiene la orden anterior a la LGP.

Los presupuestos para 1978, como única innovación incorporan los de los organismos autónomos administrativos y el presupuesto-resumen de los comerciales y de la Seguridad Social, además de introducir en el vocabulario político presupuestario el término programa de convergencia, aunque con un sentido muy diferente del actual²⁸⁵.

²⁸³ Orden de 19 de noviembre de 1982.

²⁸⁴ Orden de 25 de noviembre de 1982.

²⁸⁵ En la intervención del Ministro de Hacienda, Francisco FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados el día 22 de diciembre de 1977, presentando los Presupuestos Generales del Estado para 1978:

En 1980 se pone de manifiesto también lo que sería una constante a partir de ahora de manera más acentuada que nunca: la tendencia a la huida de los principios presupuestarios generales con la creación de formas organizativas nuevas.

En el caso del primer Ente Público: RTVE, el Estatuto de la radio y la televisión aprobado por ley de 10 de enero, resultaba poco claro, en opinión de sus directivos, respecto al sometimiento a las instrucciones presupuestarias del Ministerio de Hacienda y a la aprobación de su presupuesto por el Consejo de Ministros. Los presupuestos de RTVE eran sometidos a la aprobación del Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda desde la ley de presupuestos para 1977 (preconstitucional). La orden de elaboración de los presupuestos para 1981 extiende su ámbito general al Ente. Pero el cumplimiento de esta orden no debió ser muy riguroso, dado que poco después un real decreto de 31 de julio del mismo año, somete a RTVE al procedimiento general de la orden de elaboración y al régimen general de modificaciones presupuestarias. En la ley de presupuestos para 1981 se contienen especialidades para RTVE.

Según el proyecto de orden para 1981, casi se llegó a incluir a la Seguridad Social y a las sociedades estatales, pero esto no ocurrió al final. Una orden diferente²⁸⁶ presenta la nueva estructura de los presupuestos de la Seguridad Social, derogando la orden de 26 de junio de 1976.

La ley de presupuestos para 1981 incluye el presupuesto del Estado y de los organismos autónomos de carácter administrativo, el presupuesto del Ente Público Radio Televisión Española y de sus sociedades estatales (TVE S.A., RNE S.A., RCE S.A.), el presupuesto resumen de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero y el presupuesto resumen de la Seguridad Social.

En 1982, abierta ya la vía de los entes, se contienen especialidades para el nuevo Ente Consejo de Seguridad Nuclear y en 1983 para el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y el Instituto Nacional de Fomento de la Exportación. De acuerdo

“En el campo económico, ante una situación de gravedad excepcional, se ha formulado un programa de convergencia aceptado no hace mucho por esta Cámara. Un programa en el que los partidos políticos signatarios coinciden en un propósito esencial: dar una respuesta a la crisis desde la democracia porque no habrá solución fuera de ella” (Hacienda Pública Española nº 50, 1978).

²⁸⁶Orden de 13 de mayo de 1980.

con lo previsto en la orden de elaboración y en las leyes anteriores, en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.982²⁸⁷, ya no existe el presupuesto resumen de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero, ya que se presentan sus presupuestos íntegros. Sigue existiendo en cambio el presupuesto-resumen de la Seguridad Social. Se incluye además el Presupuesto del Consejo de Seguridad Nuclear, pero no el de los restantes entes mencionados.

d. Adaptación autonómica

Ya en la orden para 1979 se recoge el impacto del proceso de transferencias a los entes preautonómicos: mejor análisis y desglose de la adscripción territorial del gasto (para programas, subprogramas, proyectos y obras de más de 500 millones de pesetas). Además, al año siguiente, un grupo de normas recogen en el ámbito presupuestario las innovaciones impuestas por la implantación del llamado Estado de las Autonomías.

Las funciones en cuanto a régimen económico de las Haciendas descentralizadas, que habían estado en el origen de la propia Dirección general de Presupuestos²⁸⁸, tiene un comportamiento diferenciado a pesar de su inicial inserción en ésta. Frente a la dimensión creciente de otros sectores de la organización presupuestaria, este sector, pasado su rápido crecimiento inicial, apenas crece en tamaño, sin resultar siquiera demasiado afectado por el surgimiento de las nuevas Haciendas autonómicas en la segunda mitad de los años 70²⁸⁹. La adaptación al Estado autonómico, que entonces se está poniendo en funcionamiento, se produce con la creación de la Dirección general de Coordinación con las Haciendas Territoriales, que se separa, a partir de ahora, del ámbito de gastos, del ámbito controlado por la Intervención y la Dirección general de Presupuestos.

²⁸⁷Ley 44/1981, de 26 de diciembre.

²⁸⁸La Dirección General de presupuestos se crea a partir de la Dirección General de Régimen Fiscal de Corporaciones. Ésta había visto reforzadas sus funciones a partir de la creación de una Comisión Interministerial para el estudio de la coordinación con las Haciendas locales (Decreto de 8 de noviembre de 1957) y del Decreto de 21 de febrero de 1958

²⁸⁹La expansión que conoce la Dirección general de Presupuestos a partir de 1977 no afecta a este área, que permanece como Subdirección general de Régimen Financiero de Corporaciones Locales con un único Servicio de Asistencia Técnica de Gestión Financiera (Real Decreto de 28 de marzo de 1977).

Frente a la colonización por la Intervención que se podía observar en otras áreas, el paso de interventores por ésta es escaso y muy fugaz. En el aspecto orgánico hay que señalar que, al contrario de lo que ocurre con la Dirección general de Presupuestos, este área se dota aparentemente, durante el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas a principios de los 80, de sus propios medios de seguimiento y análisis, lo que permitiría un cierto desarrollo integrado para el desempeño de sus funciones²⁹⁰.

El real decreto de 13 de junio de 1980 crea la Dirección general de Coordinación con las Haciendas Territoriales (para la que se nombra inicialmente al hasta entonces Subdirector general de Presupuestos Generales del Estado, Vicente Querol Bellido, interventor) y da una nueva organización a la de Presupuestos. El 10 de abril de 1981 se nombra un nuevo Director general que ya deja de ser un interventor (Jaime Trebolle Fernández, inspector financiero y tributario), situación que durará hasta la actualidad, lo que lleva a que este área se vaya alejando progresivamente de la estrictamente presupuestaria y se centre cada vez más en los ingresos de las comunidades autónomas, con lo que ello supondría de pérdida de control por el Estado no sólo de los presupuestos de éstas, lo que es congruente con el diseño autonómico, sino de pérdida de control sobre la dimensión del sector público dentro de la economía.

Se da un auténtico reforzamiento de este área, al pasarse de una Subdirección general a una Dirección general, contando ésta con tres SSGG, siete servicios (frente a uno hasta entonces) y 14 secciones (eran sólo cuatro) y veintiocho negociados. Esta Dirección general se ve además reforzada en 1981 al recibir del Ministerio de Administración Territorial la Subdirección general de Estudios y Planificación, y dotársele además de una es-

²⁹⁰ Así, el Real Decreto 1178/1980, de 13 de junio, que crea la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, establece dos unidades claramente operativas (subdirecciones generales de Régimen Financiero de las Corporaciones Locales y de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas) y una Subdirección general de Evaluación y Estadística. La orden de 22 de marzo de 1982, que completa la estructura orgánica de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, desarrolla por igual un área operativa y un área de análisis y estudio, dando tanta importancia y tamaño orgánico a una como a otra. Al principio las denominaciones de los servicios son claramente presupuestarios (en 1980 servicio de Presupuestos y Créditos y servicio de Coordinación Presupuestaria y Financiera), pero luego se acentúa la divergencia de denominaciones respecto a la Dirección general de Presupuestos: cada una de las subdirecciones con dos servicios (Relaciones Financieras y Asistencia y Comprobación para las Haciendas Locales, y Transferencias de Recursos Presupuestarios y Coordinación Financiera para las autonómicas) y cuatro o cinco secciones. Por otro se aumentan las subdirecciones de estudio o análisis: la de Análisis, Evaluación y Estadística (servicios de Evaluación del coste y niveles mínimos de los servicios públicos y de Análisis, estadística e Información) y la de Estudios y Planificación (servicios de Estudios y Planificación y de Auditorías y Relaciones Externas), que procede de la Dirección General de Tributos.

estructura periférica²⁹¹. En esta línea, al año siguiente, se crea una nueva sección de Análisis Económico y Financiero²⁹² y a finales de ese mismo año, ya con Gobierno del PSOE, se le añade la Subdirección general de Tributos Locales, proveniente de la Dirección general de Tributos.

En otro orden de cosas, por real decreto-ley de 12 de diciembre se regula el régimen presupuestario y patrimonial de los entes preautonómicos (luego ley de 10 de julio), que trasvasa a los nuevos entes todo el régimen de control característico de la Hacienda estatal y el régimen de presupuesto de la Ley General Presupuestaria, lo que hará que las características y los errores de la Administración presupuestaria estatal se trasladen al conjunto de las nuevas administraciones autonómicas.

Un real decreto de la misma fecha introduce las comisiones mixtas de transferencias por cada ministerio en lugar de por cada ente preautonómico, tratando de racionalizar el proceso de transferencias.

Respecto a los entes locales, todavía el real decreto-ley de 16 de enero de 1981 y la orden de 19 de febrero dan además normas para que las corporaciones locales formen sus presupuestos para 1981, lo que no volvería a ocurrir en el futuro. A partir de ahora los presupuestos de los entes locales sólo se verían afectados a través de las normas generales sobre retribuciones en el sector público, y por la vía de su financiación a través de transferencias de los presupuestos estatales.

4. LA ETAPA FINAL Y SUS CARACTERÍSTICAS (1982-1995)

A. Contexto parlamentario y económico

a. Las Cortes, el Tribunal de Cuentas y la Oficina Presupuestaria

a) Las Cortes

Esta etapa puede considerarse de nominalismo reformador y de definitivo fracaso de la mejora de la presupuestación. En primer lugar tanto la reforma del presupuesto como la necesidad de la planificación aparecen claramente en la agenda política de los ges-

²⁹¹ Real Decreto de 3 de agosto de 1981.

²⁹² Orden de 22 de marzo de 1982.

tores del período. La terminología modernizadora aparece más que nunca en las leyes de presupuestos de estos años, dando la impresión de pasos de gigante en la tarea acometida. El resultado es bastante contrario a esta impresión.

Por un lado el presupuesto no se convierte en un instrumento idóneo para la adopción de decisiones ni se relaciona con una inexistente planificación estratégica y global, deteriorándose como instrumento tanto para la gestión pública como para la dirección de la política económica, cada vez más necesitada de políticas fiscales activas y menos de medidas monetaristas.

Pero, lo más importante, y aquí se muestra claramente la importancia del sistema político y los distintos requerimientos en función del lugar ocupado en la estructura del Estado, el presupuesto como instrumento de control parlamentario sobre el ejecutivo (Gobierno y Administración) va perdiendo importancia y se vacía de contenido. *Si la fase 1977-82 podría ser considerada, en su vertiente político-institucional, como de “parlamento”, desde 1982 lo que denominamos “gobierno”, ha sido el verdadero protagonista*²⁹³. Hay que decir que ello está probablemente relacionado con la impresionante mayoría absoluta de ese año y la consiguiente entrega de todo el poder desde las Cortes hacia el Gobierno y la Administración. Este es un fenómeno que se produce ya en otras ocasiones, siendo la principal preocupación de todos los partidos con expectativa de poder ganar si la victoria electoral será o no por mayoría absoluta.

No se logra en este período más que lo que Zapico denomina, sin duda con fina ironía, *la modernización simbólica del presupuesto público*, pero en cambio el perfil del presupuesto, que se había ido formando en sentido progresivo técnico y político a lo largo de siglos, se desdibuja y se convierte incluso en un instrumento más del aparato ideológico de control por los gobernantes. La consolidación simultánea del sistema democrático y de su articulación a través de los partidos políticos produce el efecto de que el interés general se confunda más de lo habitual con el interés del partido en el poder y la función prevalente del presupuesto no coincide con la que se le supone en un entorno democrático.

²⁹³ A este respecto es importante la caracterización que realiza SUBIRATS (en obra citada, 1992, páginas 42 y 43), sobre la diferencia entre el período inaugurado en 1982 (de relevancia gubernamental) frente al período anterior (de relevancia parlamentaria, de la administración, de los partidos o de los grupos de presión).

No indico aquí que se haya producido exactamente un retroceso democrático respecto a lo existente en las décadas anteriores. Antes no había ni Congreso ni Senado. Lo que quiero resaltar es el hecho de que es mayor el contraste que se da entre la institución presupuestaria y su contexto político, de tendencia democratizante. Además se pone de manifiesto que la institución viene definida más por la posición ocupada que por cuestiones ideológicas o técnicas, que son cuestiones hasta cierto punto menores que sólo modulan accesoriamente la institución. El enfoque adoptado en la reforma socialista del presupuesto prescinde precisamente de este enfoque, con lo que los criterios de eficacia desconsideran gravemente el elemento del poder y dan menor importancia al diseño global de la organización estatal.

Una cuestión que hay que destacar es que, en este período que comienza con la abrumadora mayoría absoluta del PSOE a finales de 1982, la dinámica que se plantea entre los diversos agentes es diferente a la de los períodos anteriores. Por razones muy diferentes a las del franquismo y amparadas en una incuestionable legitimidad democrática, las relaciones entre mayoría parlamentaria y gobierno no son tan dinámicas como cabría esperar en un sistema formalmente parlamentario, en el cual las Cortes Generales deberían ejercer una labor de vigilancia sobre el ejecutivo. Al contrario, precisamente la mayoría estable en las Cortes, que podría haber proporcionado una mayor relevancia de éstas, las convierte en una auténtica cámara de registro de las decisiones adoptadas por el gobierno y elaboradas por una muy poderosa Administración pública que, en determinados sentidos no siempre deseables desde una perspectiva democrática y de alternancia en la ocupación del poder, logra una eficacia nunca alcanzada hasta este momento.

Así pues, tenemos ante nosotros unas Cortes que no resultan ser un poder que oponer o que conjugar con el ejecutivo, al menos en materia presupuestaria. La dinámica tampoco se puede decir que se produzca entre mayoría y minoría o minorías, pues tampoco éste es el lugar en el que se produce la confrontación presupuestaria, como no sea para alcanzar cierta notoriedad ante la opinión, es decir el uso de las cámaras como mera caja de resonancia de disputas que surgen y se resuelven fuera de ellas.

El papel de las Cortes ha sido rescatado recientemente no porque haya incrementado su contribución a la decisión presupuestaria, tan escasa como en el período anterior, sino porque ha conseguido traspasar la barrera que, para la opinión pública, rodean las cuestiones presupuestarias, especialmente las que atañen a estas cámaras. Sin embargo, las cuestiones puestas de manifiesto con el plante de parte de la oposición en el otoño-invierno de 1991 (ritual simbólico de la presentación y tramitación de la ley anual de pre-

supuestos, debilidad técnica de los parlamentarios para participar en el proceso de discusión, inutilidad de la presentación de enmiendas si no se cuenta con el visto bueno del gobierno o incluso del Ministerio de Hacienda²⁹⁴), son nota común a todo el período y ya desde tiempo antes se habían producido recomendaciones, sin mucha fe, de reforma del procedimiento de enmienda, esperando dinamizar así la vida parlamentaria en torno al presupuesto del Estado.

Pero los planteos cara a la opinión pública o las reformas formales o procedimentales no pueden ser desvinculados del resto del sistema político, por lo que cualquier reforma de éste incidirá sobre el presupuesto y, muy importante, cualquier reforma de carácter menor o instrumental del presupuesto puede provocar grandes consecuencias sobre la totalidad del sistema.

Respetuosa con el carácter parlamentario de nuestra Constitución y a la vez con la complejidad técnica de una norma de tal carácter, la ley de presupuestos para 1982 estableció que el Gobierno presentara, en el plazo de seis meses, un proyecto de ley de modificación de la Ley General Presupuestaria. Tal proyecto no se presentó, dado que no era un año muy propicio para normas de tal envergadura, pero ya no se vuelve a prever en una norma que se modifique con instrumento de ley la LGP hasta 1995. La reforma de la Ley General Presupuestaria planteada a mediados de este año y rechazada por las Cortes a finales de éste (por razones que nada tenían que ver con el presupuesto) no daba precisamente a las Cortes un papel más destacado. Tampoco profundizaba en los aspectos de control ni producía un cambio sustancial en el procedimiento de elaboración presupuestaria. Se limitaba a llevar a un único texto legal las múltiples modificaciones de la Ley General Presupuestaria que se introducen entre 1977 y 1995 en las leyes anuales de presupuestos y en las órdenes de elaboración.

La prórroga del presupuesto de 1982 hasta mediados de 1983 fue consecuencia de una importante renovación de las Cortes y del gobierno que impedía realmente aprobar en

²⁹⁴ Al proyecto de ley de presupuestos para 1992 se presentaron 1413 enmiendas por parte de la oposición y 111 por parte del grupo socialista. Las de la oposición fueron retiradas o dadas por defendidas ante la inutilidad de su defensa (Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, ponencia pronunciada el día 3 de junio en las XV Jornadas de Estudio sobre el sistema económico en la Constitución Española, organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado).

tiempo un nuevo presupuesto²⁹⁵, si bien inicialmente no fueron importantes las diferencias del nuevo presupuesto respecto al anterior. La posterior prórroga del presupuesto de 1989 fue también a consecuencia de unas elecciones generales y de una posible, aunque poco probable, renovación del equipo gobernante. Pero en este caso, la expectativa de continuidad y la falta de cambios importantes que se pudieran obtener del presupuesto, sugieren otra posible causa de prórroga presupuestaria algo alejada del papel de las Cortes y más relacionada con el papel de Hacienda y el intento de controlar el gasto público.

b) El Tribunal de Cuentas

Si bien el Tribunal de Cuentas con cuenta con un papel activo en la conformación de nuestro sistema presupuestario, ni creemos que su actuación haya originado modificaciones reales en el mismo, durante este período se promulga su Ley de Funcionamiento y se empieza un período en el cual sus informes analizan el proceso de elaboración presupuestaria. La notoriedad que alcanzan estos informes alcanza a los medios de comunicación y son un material valioso, dada la posición institucional del Tribunal, para criticar sin parecer excesivamente agrio los frutos reales de la reforma presupuestaria de los años de la reforma socialista del presupuesto.

Por otro lado, los medios asignados al Tribunal de Cuentas en los diversos ejercicios, entre la entrada en vigor de la Ley de Funcionamiento (abril de 1988) y la actualidad, fueron notablemente inferiores a los que se asignaron a la Intervención general de la Administración del Estado, no obstante la distinta importancia de las repercusiones políticas potenciales de uno y otro órgano. Resulta esperanzador es que con el tiempo se ha ido incrementando más la asignación presupuestaria al Tribunal de Cuentas que a la Intervención, con lo que la razón ha pasado de 1/3 a 1/2.

Hay ahora que esperar un buen uso de esos recursos públicos, pero recuérdese que no compartimos la visión de que a más dinero más resultados, sin otros factores que lo traduzcan en eficacia y eficiencia.

²⁹⁵ Lo que no obstó a la larga vigencia del presupuesto prorrogado, a pesar de la supuesta prisa por renovar la acción del Estado y de lo completo de las medidas a emprender por el nuevo partido gobernante.

Año	Tribunal de Cuentas	Intervención
1989	2.594.314	8.065.246
1990	2.720.588	8.554.963
1991	3.315.985	8.505.452
1992	3.982.833	9.536.336
1993	4.563.945	9.670.058
1994	4.865.885	9.699.894
1995	5.314.535	10.272.705

miles de pesetas

Rara vez se suele caer en la cuenta de las consecuencias que la actuación del Tribunal de Cuentas puede tener sobre la eficacia y eficiencia del sector y del gasto público. Ello es probablemente debido al poco interés con el que, en general, venimos progresivamente observando la actuación política institucional que no procede del ejecutivo. En el caso del Tribunal de Cuentas, parece que hayamos llegado a la conclusión de que es un comparsa más en el débil sistema parlamentario que la práctica política ha consagrado. Son muy escasas las manifestaciones en contra de esta opinión generalizada y más escasas aún aquéllas que relacionan el Tribunal de Cuentas con la posible mejora de nuestro sector público y de nuestra economía, incluso llegando a relacionarlo con la propia legitimación del sistema político.

Por ello, por su rareza, traeré a colación en primer lugar un artículo periodístico que relaciona la acción del Tribunal con la eficacia y eficiencia del gasto público, para a continuación referirme a los propios informes anuales del Tribunal que, aunque técnicos, realizan una crítica política de primer orden e intensidad.

Uno de los medios más adecuados para detectar y corregir dichas deficiencias [de organización del sector público] es la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Resulta, por ello, conveniente que dicho organismo vaya concediendo cada día mayor importancia, dentro de sus planes de fiscalización, a las tareas dirigidas a analizar la gestión del sector público. Ello no debería significar, en modo alguno, un abandono del control de la regularidad formal contable ni del sometimiento de la actividad pública a la legalidad, dos áreas de singular trascendencia. Por el contrario, lo que se propone es que, sin abandonar esas tareas, el supremo órgano fiscalizador potencie de manera pro-

gresiva la labor que ha venido realizando hasta ahora en el terreno de la auditoría de gestión.

Es muy importante, en efecto, que el Tribunal de Cuentas analice la regularidad contable y la legalidad de la actuación administrativa. Pero me parece de igual valor, y sobre todo, de un mayor impacto en el bienestar social, que dicho organismo se ocupe de verificar que la gestión pública responda a los principios de eficacia, eficiencia y economía. Estas tareas no son en modo alguno ajenas al tribunal, ya que tanto su ley orgánica, en el artículo 9.1, como la de funcionamiento en el 27.1, se refieren a este tipo de actuaciones...Sin olvidar tampoco el que dichas auditorías de gestión constituyen, al mismo tiempo, un mecanismo de reducción del gasto público, a través de la optimización de recursos que promueven.

*Cabe concluir, por consiguiente, que la actual situación de la economía española aconseja que el Tribunal de Cuentas incremente de forma paulatina su actividad de control de la gestión administrativa. El progresivo aumento de las tareas en este campo, que no debe redundar en una menor atención al control de la regularidad formal y de legalidad, tiene perfecta cabida dentro de su normativa. En estos momentos en los que tanto se habla del Estado de bienestar, el Tribunal de Cuentas tiene, por tanto, bastante que decir y mucho que hacer.*²⁹⁶

Los informes anuales del Tribunal de Cuentas se han referido de modo reiterado al peligro en que el Gobierno de la Nación estaba situando a la institución presupuestaria y a la falta de veracidad que acompañaba al comportamiento presupuestario y contable del ejecutivo, incluida su administración.

Así, al fiscalizar el presupuesto para 1985 se exponían las modificaciones realizadas en el presupuesto aprobado por las Cortes. Tales modificaciones elevaban la cuantía global del presupuesto de gastos del Estado y de sus Organismos Autónomos en un 16 por 100, como resultado de incrementos por 2.2 billones de pesetas y disminuciones por 0.7 billones. Las modificaciones no estaban justificadas en absoluto, según el marco legal que tienen las modificaciones presupuestarias. Sólo por una clara voluntad de engaño por parte del Gobierno a la hora de confeccionar y de gestionar el documento presupuestario

²⁹⁶La eficacia y eficiencia del gasto público, la acción del Tribunal de Cuentas, de Miguel Ángel ARNEDO, consejero del Tribunal de Cuentas, en EL PAÍS, 24 de mayo de 1994.

se podría explicar la magnitud de la diferencia. Sin embargo, el Tribunal se limitaba a señalar con exquisita finura que

“junto a modificaciones justificadas había otras en las que las causas aducidas no justificaban plenamente las modificaciones efectuadas como: presupuestación por defecto de ciertas partidas de gasto de cuantía fácilmente determinable con carácter inicial o incorporaciones de remanentes debidas a presupuestaciones excesivas en ejercicios anteriores.”

En el siguiente informe anual, referido al año 1986, se ponía de manifiesto la reincidencia y agudización de la práctica viciosa referida. La elevación sobre lo que las Cortes habían aprobado ascendía al 20 por 100, fruto de 2.5 billones de pesetas de aumentos y 0.5 billones de disminuciones,

“lo que demuestra la consolidación de una práctica administrativa que de no ser atajada restará virtualidad a la institución del presupuesto.”

Ahora el Tribunal es más concreto y, además de señalar que

“las expresadas modificaciones no siempre traen su causa en necesidades imprevisitas en el momento de confeccionar el presupuesto, sino en unas previsiones poco realistas”,

se señala más en donde se producen los mayores incrementos: créditos ampliables, que suponen un 72 por 100 del volumen neto de modificaciones, y que son aprobadas fundamentalmente por el Ministro de Economía y Hacienda.

Esto es, el ejecutivo, sin intervención alguna de las Cortes Generales, va fijando el volumen real de los créditos en función de las obligaciones reconocidas, invirtiendo el orden lógico del proceso, según el cual el ejecutivo utiliza los créditos aprobados por el legislativo. Se pone de manifiesto además una infrapresupuestación de los gastos corrientes, a la vez que la política de personal no queda reflejada en los presupuestos.

De lo expresado por el Tribunal de Cuentas se deduce una voluntad por parte del Gobierno de presentar a las Cortes unos presupuestos más austeros y más inversores de lo que realmente son. En realidad se gasta más y se invierte menos de lo que se podría dedu-

cir de la lectura de los presupuestos que el Gobierno envía a las Cortes y de los que éstas aprueban.

Por el lado de los ingresos se observa un *error* parecido. Aunque globalmente se ingresa lo previsto (en 1986 apenas un 2 por 100 más de lo presupuestado), los impuestos indirectos, juzgados por la doctrina fiscal como más toscos y menos progresivos (o no progresivos en absoluto), son mucho más importantes de lo que se dice a las Cortes que van a ser, recaudándose menos por los demás capítulos de ingresos. Además tanto en 1985 como en 1986 crecen más los impuestos indirectos que los directos, llegándose a una composición para 1991 del 49.1 por 100 de impuestos directos y un 37.9 por 100 de impuestos indirectos, en nada coincidente con la estimación presentada previamente a las Cortes y a la opinión pública.

En el campo de las técnicas presupuestarias también entra a juzgar el Tribunal de Cuentas. Con una cierta candidez impropia de un órgano fiscalizador y jurisdiccional, el informe sobre el presupuesto para 1985 pondera la mejora de la técnica presupuestaria contenida en el texto de la Ley 50/84. Así, partiendo de un hecho cierto como es la consideración de los programas como limitativos y vinculantes por segundo año consecutivo, el Tribunal estima que se afianza

“la transformación del tradicional presupuesto administrativo en un presupuesto por objetivos. En este mismo sentido se produce una simplificación de la clasificación económica del gasto, y una mejora de la clasificación funcional y por programas.”

Y sin embargo, conectando la hipotética técnica presupuestaria con el hecho cierto e incontrovertible de la ampliación de las facultades en materia de modificaciones presupuestarias, deduce que se está contradiciendo una de las características del presupuesto por programas, la necesidad de mantener los objetivos iniciales sin excesivos cambios.

Sin entrar a discutir la idea que el Tribunal de Cuentas tenga sobre en qué consiste tal técnica, lo cierto es que la inexistencia real de unos objetivos ligados a unos medios presupuestarios impide hablar de presupuestos por programas en el caso español. Así, el Tribunal se refiere a la

“falta de rigor en la presupuestación, probablemente por la utilización de técnicas incrementalistas que resultan imperfectas, y a la aprobación de ciertas modificaciones de crédito innecesarias, por lo que es recomendable un perfeccionamiento en la pre-

supuestación y especialmente un mayor rigor en la aprobación de las modificaciones al alza de créditos”

recomendando

“el perfeccionamiento del análisis ex-post de los presupuestos con la elaboración de memorias de ejecución presupuestarias pertinentes y cuya carencia condiciona notablemente el análisis a efectuar sobre la gestión presupuestaria del ejercicio”.

Sin embargo a la vez se observan mejoras y avances en relación al ejercicio anterior (1985 respecto a 1984), sin duda basados en la mejor apariencia formal del presupuesto por programas de 1985.

Es decir, aunque no existe ningún seguimiento de objetivos (por lo que no cabe hablar de insuficiencia y perfectibilidad del sistema, sino lisa y llanamente de su implantación por primera vez, de admitir que se esté implantando), ni éstos tienen nada que ver con los medios asignados, se propone su mejora y perfeccionamiento. En los casos en que se examinan más detenidamente actuaciones concretas, tales como la construcción de portaaviones y fragatas FFG, la gestión del Consejo Superior de Deportes, las transferencias a RENFE, las Obras Hidráulicas, el Plan de Carreteras, el organismo Aeropuertos Nacionales, la gestión del IRYDA (guiada por un presupuesto por programas), la gestión del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, etc., se observan tanto irregularidades de actuación como una deficiente presupuestación, y sobre todo gestión, por programas. Además se confunden los criterios funcionales con los económicos, los orgánicos con los de programa. En la presupuestación y gestión presupuestaria de 1985 y 1986 se sabe que hay partidas, que hay una absoluta libertad para cambiar las cifras correspondientes a cada partida, y que ni cifras ni partidas ni las memorias explicativas de los programas tienen su base en la presupuestación por programas.

Los comentarios de 1986 no mejoran el juicio manifestado respecto a 1985 y 1984, sino que ahondan en el examen particularizado de esta situación.

Pero lo más importante es que se pone en cuestión, fuera ya de la introducción u Observaciones Generales, la validez de toda la información contenida en las Memorias de Programa aneja a los presupuestos. Ni éstas ni el Plan de Inversiones Públicas contienen datos fiables y reales en cuanto a logros o en cuanto a previsiones. Al mirar atrás, los presupuestos no contemplan lo efectivamente realizado; al proyectar hacia el futuro las cifras

de inversión, papel del Programa de Inversiones Públicas, hay un gran desfase entre previsiones y realizaciones. Para el Tribunal de Cuentas, las cifras son tan escasamente fiables en casi todos los casos que no merece la pena entrar a fondo en el examen de todos y cada uno de los programas.

La situación no va cambiando en los años siguientes. En los dos últimos años analizados, 1990 y 1991, el estado de las cosas es, si cabe, peor. Aunque es posible pensar que no es que la situación empeore, sino que algo mejora la capacidad del Tribunal para enjuiciar la actividad financiera del sector público.

Finalmente está la cuestión de la influencia que tiene la actuación del tribunal sobre la actuación del sector público controlado y en qué medida el punto anterior es una actividad importante del Tribunal de Cuentas o una mera consecuencia residual.

Aunque con la lentitud propia de este tipo de órganos, la actuación del Tribunal acaba teniendo ciertas consecuencias, si no sobre el ejecutivo -destinatario último de su actuación- sí sobre las Cortes. Así, la aprobación por el Pleno de Tribunal el 21 de diciembre de 1993 de una importante moción-propuesta que trasladó a las Cortes Generales y que éstas convirtieron el requerimiento al Gobierno. La moción

“proponiendo los criterios y medidas, a su juicio, necesarias para que los Presupuestos Generales del Estado cumplan su misión constitucional como expresión del equilibrio entre los poderes del Estado, como fiable vehículo informativo del plan financiero anual del sector público estatal y como medio de control del gasto público”,

supone la crítica de lo realizado desde la entrada en vigor de la Ley de Funcionamiento del Tribunal en 1988.

De provenir del Tribunal Constitucional, se podría interpretar como una cuasi declaración de inconstitucionalidad del conjunto de leyes de presupuestos aprobadas durante nuestra reciente etapa constitucional²⁹⁷, al poner en cuestión que los presupuestos estén cumpliendo su misión constitucional (crítica política), que sean veraces (crítica que ronda lo penal y que desde luego cuestiona los elevados gastos que supone a los contribuyentes

²⁹⁷ Esta moción proponía los criterios y medidas *necesarios para que los Presupuestos Generales del Estado cumplan su misión constitucional como expresión del equilibrio entre los poderes del Estado, como fiable vehículo informativo del plan financiero anual del sector público estatal y como medio de control del gasto público*.

el mantenimiento de todo el entramado presupuestario) y que sirvan al control del gasto público (crítica de utilidad).

Así, se ponen de manifiesto las excesivas modificaciones presupuestarias que aprueba el ejecutivo, la ausencia de desarrollo reglamentario del título dedicado a los presupuestos del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la insuficiencia de la información contable, la no observancia del principio de anualidad presupuestaria. Todo ello lleva a la grave conclusión de que no se está respetando la institución presupuestaria tal como viene configurada constitucionalmente, en concreto anulando por completo el principio de competencia en lo que se refiere a la competencia de las Cortes para conocer y aprobar los gastos e ingresos que han de producirse en el ejercicio de referencia²⁹⁸. Por su importancia expondré las recomendaciones que realiza el Tribunal de Cuentas, que fueron incorporadas parcialmente por las Cortes:

“Primera.- Desarrollar reglamentariamente en el plazo más breve que sea posible el Título II “De los Presupuestos” del TRLGP, con derogación expresa de todas las normas presupuestarias de dudosa vigencia y con particular desarrollo de los aspectos y aplicación de los criterios que a continuación se expresan:

Requisitos para que pueda ser incrementada la cuantía de los créditos ampliables (artículo 66 TRLGP).

Causas que se han de considerar justificadas a efectos de incorporaciones de remanentes (artículo 73.1) y órgano competente para acordar la incorporación de aquellos remanentes en que concurre la doble condición de derivar de compromisos de gasto (competencia de los Jefes de los Departamentos) y de operaciones de capital (competencia del Ministro de Economía y Hacienda).

Improcedencia de disminuir, vía transferencia, los créditos que sean necesarios para atender el cumplimiento de obligaciones o gastos preexistentes o que deriven de normas legales.

²⁹⁸ Tanto la resolución de 27 de abril de 1994 del Presidente del Congreso de los Diputados como la moción del Tribunal de Cuentas de 21 de diciembre de 1993 se recogen en el BOE de 29 de junio de 1994.

Definición de los créditos presupuestarios que pueden ser objeto de incremento en los supuestos de generación por ingresos, estableciendo una correlación objetiva entre la naturaleza de los ingresos y de los gastos a financiar, así como entre los centros gestores de los ingresos y de los correspondientes créditos.

Improcedencia de efectuar generaciones de crédito en tanto la recaudación no rebase las previsiones presupuestarias de ingresos.

Expresión, en todos los expedientes de modificación presupuestaria, de los recursos con los que van a ser financiados los incrementos de los créditos.

Clara delimitación entre los gastos de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo imputables a la cuenta de operaciones comerciales (consignaciones estimativas) y los imputables a créditos limitativos.

Segunda.- Adecuar la estructura de las cuentas de liquidación del Presupuesto que deben ser rendidas a este Tribunal de manera que reflejen el gasto presupuestario a nivel de crédito vinculante.

Tercera.- Efectuar una presupuestación rigurosa que comprenda la totalidad de los gastos e ingresos previstos sin que el carácter ampliable de determinadas partidas o la posibilidad de incorporación se utilice en ningún caso para eludir esta exigencia constitucional. Las modificaciones presupuestarias deben limitarse a reflejar los gastos derivados de necesidades nuevas o imprevistas.

Cuarta.- Evitar, en la medida de lo posible, las continuas excepciones a la Ley General Presupuestaria a través de las leyes anuales de presupuestos pues, aun cuando sean jurídicamente válidas, la racionalidad de la gestión presupuestaria aconseja que ésta se desarrolle por los cauces de la ley vertebradora del ordenamiento financiero.

Quinta.- Los gastos e ingresos deberán presupuestarse, primero, e imputarse después, al ejercicio en que se generan, sin demorar su contracción en cuentas a ejercicios posteriores.

Sexta.- Limitar las competencias de modificación presupuestaria, salvo que por expresa habilitación legal se doten de mayor contenido, al ámbito financiero. Concretamente, la autorización para acordar determinadas transferencias no debe comportar por

sí misma habilitación para incidir en el campo de las leyes sustantivas o en competencias materiales atribuidas por éstas.

Séptima.- Expresar en toda modificación presupuestaria, además de su forma de financiación, su incidencia en el déficit público. En este sentido se consideraría una acertada solución para el control del mismo convertir en precepto permanente la limitación global al reconocimiento de obligaciones establecida en las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado siempre que se creen los mecanismos adecuados para su efectividad, no en el momento de la contracción en cuentas de las obligaciones, sino en el de su nacimiento.”

Pues bien, incluso cuando la actividad del Tribunal de Cuentas alcanza tal grado de radicalidad y de franqueza, la actividad parlamentaria es tardía (el 7 de abril de 1994 se reúne la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas acordando requerir al Gobierno para la adopción de un paquete de medidas, y el 27 del mismo mes el presidente del Congreso de los Diputados resuelve publicar tal paquete de medidas, que no aparecen en el Boletín Oficial del Estado hasta dos meses después²⁹⁹).

Además de tardía es corta y mal orientada, por no decir sorda a la moción aprobada por su órgano delegado de control. En lugar de tomar cartas en el asunto que tan abiertamente le mostraba el Tribunal de Cuentas, las Cortes, los parlamentarios, le piden al Gobierno, al mismo Gobierno que les hurta, les camufla y les omite información, generando confusión a través de la creación de normas, que les arregle el problema planteado mediante la creación de nuevas normas.

Finalmente, el acuerdo de los parlamentarios es corto y escaso, siendo como una síntesis mal pergeñada por quien ni entiende ni deja que le hagan entender lo obvio. Las siete medidas que se solicita que adopte el Gobierno son las siguientes:

1. *Que se presente a las Cámaras en el más breve plazo posible un nuevo proyecto de Legislación General Presupuestaria que regule adecuadamen-*

²⁹⁹Boletín Oficial del Estado de 29 de junio de 1994.

te la actuación administrativa en la elaboración del presupuesto y la ejecución del gasto.

2. *Que el ámbito de los créditos ampliables quede limitado a aquellas obligaciones de la administración que son ex lege ya sea como consecuencia de la propia Ley de Presupuestos, o de leyes sustantivas, y que, por tanto, puedan nacer aunque no exista cobertura presupuestaria previa. Deberá evitarse que sean incluidos en el anexo correspondiente, créditos que no cumplen esta condición.*

3. *Que en relación con las incorporaciones de créditos se exija la justificación de las razones que aleguen los centros gestores.*

4. *Que en los expedientes de transferencias se controle que no se disminuyan los créditos que sean necesarios para atender el cumplimiento de obligaciones o gastos preexistentes o que deriven de normas legales.*

5. *Se adecue la estructura de las cuentas de liquidación del presupuesto de organismos autónomos que deben ser rendidas al Tribunal de Cuentas de manera que reflejen el gasto presupuestario a nivel de crédito vinculante.*

6. *Se efectúe una presupuestación rigurosa que comprenda la totalidad de los gastos e ingresos previstos sin que el carácter ampliable de determinadas partidas o la posibilidad de incorporación se utilice en ningún caso para eludir esta exigencia constitucional. Las modificaciones presupuestarias deben limitarse a reflejar los gastos derivados de necesidades nuevas o imprevistas.*

7. *Se evite, en la medida de lo posible, las excepciones a la Ley General Presupuestaria a través de las leyes anuales de presupuestos.*

Además, cada vez más lo que hace el Tribunal de Cuentas trasciende a la opinión pública, que no necesita dramatizar para exponer una situación que aparece como peligrosa. Así, en febrero de 1994, el diario EL PAÍS se hace eco del informe del Tribunal sobre 1990 bajo el titular *EL GOBIERNO NO REFLEJÓ GASTOS DE 1,42 BILLONES EN EL PRESUPUESTO DE 1990*³⁰⁰.

³⁰⁰EL PAÍS, 19 de febrero de 1994. En la noticia se recoge además que *Se han infringido normas presupuestarias y contables, según el informe enviado a las Cortes*, destacando entre los organismos especialmente incumplidores aquellos que dependen directamente del Ministerio de Economía y Hacienda como el Centro de Gestión Catastral y el Instituto Nacional de Estadística. El fiscal ante el Tribunal es más agudo en su crítica, al señalar que no se trata de fallos formales, sino de aplicación excesiva de facultades de la Administración y de vulneración de normas vigen-

Y poco después pasa a recoger el fenómeno al que aludimos en sus apartados de opinión editorial bajo la siguiente rotunda afirmación:

*LA CREDIBILIDAD de la política presupuestaria, el respeto de los Gobiernos y el control del Parlamento al proceso presupuestario constituyen, además de una exigencia básica del funcionamiento de las democracias, elementos esenciales en la formación de las expectativas económicas.*³⁰¹

Aunque la moción anterior parcialmente reproducida no tuvo demasiado eco informativo, pese a lo explosivo de su contenido, sí lo tuvo el examen del Tribunal de las cuentas del año 1991. Así, el diario EL PAÍS bajo el supratítulo *El Tribunal de Cuentas exige al Ejecutivo que cumpla 'plenamente' la ley de presupuestos* señala *El Gobierno 'maquilló' una deuda de 2,6 billones en las cuentas de 1991*, destacándose como en ocasiones anteriores la especial crudeza de las afirmaciones del fiscal ante el Tribunal, que destaca el escaso parecido con la realidad de las cuentas que presentó el Gobierno ante el Tribunal y la gravedad de los errores y omisiones cometidos³⁰².

c) La Oficina Presupuestaria

Paradójicamente, en el final de este período encontramos algunas referencias a la necesidad de dotar a las Cortes de una administración auxiliar en materia presupuestaria. La administración que depende del Parlamento es una cuestión poco estudiada y aparentemente de escaso interés, pero de una importancia capital desde nuestra perspectiva. Con frecuencia se explica la situación real de inferioridad de las Cortes Generales, o de los parlamentos en general, respecto al ejecutivo, por la fuerza que surge de una poderosa

tes. Respecto a las que han sido convertidas por los últimos gobiernos en la principal figura modificativa, las ampliaciones de crédito, señala que no es que sean ilegales, sino algo más grave que *la capacidad presupuestaria que corresponde a las Cortes quede, de hecho, en manos de la Administración*.

³⁰¹ EL PAÍS, 27 de febrero de 1994. En este Editorial, además de hacerse una demoledora crítica económica y de la nula eficacia económica de este proceder engañoso, se pone de manifiesto el atentado que supone contra el papel de las Cortes Generales y contra el propio Estado de Derecho.

³⁰² EL PAÍS, 4 de agosto de 1994.

burocracia al servicio del gobierno. Sin embargo, no se sabe si por un cierto prejuicio antiburocrático o por considerarlo un tema menor, la realidad muestra poco esfuerzo por dotar a nuestras Cortes de un aparato auxiliar para un correcto ejercicio del control parlamentario en su sentido más amplio, no en el anticuado y, a pesar de todo, corto de los tribunales de cuentas.

No obstante, la necesidad de que exista una Administración que colabore con las Cortes en el ejercicio de sus funciones presupuestarias ha sido expresada por parte de los estudios españoles sobre el presupuesto³⁰³, que además expresan una gran confianza en la necesidad de que exista tal órgano staff.

La única referencia, que no norma, respecto a la Administración presupuestaria del parlamento español es la contenida en la disposición adicional vigésima de la Ley de Presupuestos para 1990:

“Se crea, en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, una Oficina Presupuestaria destinada a asesorar técnicamente a los Órganos de las Cámaras, y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución durante cada ejercicio de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.

La organización y el funcionamiento de la indicada Oficina se regularán por el Reglamento de la Cámara y por las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo.”

La inexistencia de una burocracia parlamentaria auxiliar para las cuestiones financieras se ha traducido en el apoyo en la burocracia del ejecutivo por el partido gobernante

³⁰³ Así Ceferino ARGÜELLO REGUERA, en Perspectiva actual del proceso presupuestario del gasto público, nº 51 de la revista Hacienda Pública Española, 1978, p.164: “Para finalizar, una breve alusión al Legislativo y al Presupuesto. En orden a este punto, casi todo está por hacer en España, puesto que a lo largo de la historia del país nunca ha existido una real actividad fiscalizadora de aquél sobre la Administración. Para iniciarla se precisan, a mi modo de ver, dos requisitos previos, ambos de índole técnica: la creación de un <<staff>> profesional de asesoramiento permanente a los parlamentarios, y la adscripción del Órgano de control externo al Legislativo... Con el soporte técnico mencionado, todo lo demás dependerá de la voluntad política de llevar a cabo el control. Sin dicha asistencia, existen graves riesgos de caer en la demagogia y de quedarse en la superficie de los problemas.”

te. De este modo, la mayoría parlamentaria, que de todos modos no está especialmente interesada en el control del presupuesto, no siente necesidad de contar con medios técnicos y personales para realizar ese control o para hacer un papel digno en la tramitación de la ley de presupuestos, mientras que la oposición, posible interesada en ese control, apenas puede intervenir con juicio bien fundado en las cuestiones presupuestarias.

La no creación de la Oficina Presupuestaria prevista por ley, no cabe atribuirla a un mero accidente o a la indolencia de los parlamentarios. Por el contrario, la inexistencia, más de seis años después de su teórica creación por ley, de un órgano auxiliar de las Cortes en materia presupuestaria, entra perfectamente en el conjunto de características que conforman la realidad de nuestro parlamento en esta materia. En esta oscura realidad desentonaría o sería incongruente con el entorno la existencia de un órgano que, además de existir, cosa deseable a tenor de su presencia en una ley, funcionase adecuadamente, esto es, sin hacer discriminaciones entre los distintos grupos parlamentarios y representantes.

Por otro lado, los parlamentarios de las Cortes Generales españolas no cuentan, en general, ni con la imagen pública ni con la permanencia en el puesto (en las Cortes y en las comisiones de presupuestos del Congreso y del Senado) que podrían servir de base para una auténtica especialización técnica en las funciones que la Constitución les atribuye. El propio sistema electoral, que hace depender la consideración de parlamentario y su propia elección de factores ajenos a la vida parlamentaria, favorece esta situación.

En el caso de los presupuestos la situación se ve agravada por la propia complejidad de la materia y por la frecuencia con que las auténticas decisiones públicas se adoptan fuera de la sede parlamentaria. En unos casos las decisiones se adoptan por el ejecutivo, y se comunica a continuación a los líderes en el parlamento lo que tienen que hacer para ponerlas en práctica en la parte que les compete, el voto de las enmiendas planteadas realmente por el Gobierno, esto es, por la Administración. En otros casos, cuando es el propio equilibrio inestable de fuerzas en el parlamento lo que provoca acuerdos o revisión de acuerdos que deberán plasmarse en el presupuesto, no es la propia institución parlamentaria la que valora y traduce prácticamente tales decisiones.

Así pues, venga la decisión del ejecutivo, venga de la propia situación de las fuerzas parlamentarias, es raro, por no decir inexistente, el caso en que los parlamentarios tienen que demostrar algo más que su habilidad para girar la llave que traduce las decisiones en proposiciones o enmiendas aprobadas.

Como ejemplo de peso, observamos que en la Ley de Presupuestos para 1990 se introduce la limitación legal al crecimiento del gasto, elaborada en un momento de clara inflexión en la lucha contra el déficit público. Primero porque se produce a continuación de un período de prórroga del presupuesto de 1989 que ya tuvo el efecto de cortar de cuajo, razonable o irrazonablemente, los gastos públicos sin intervención del legislativo y sí con un gran protagonismo del Ministerio de Hacienda. En segundo lugar, porque deja claro que las modificaciones que resultan realmente importantes son las que se aprueban por el ejecutivo, no las que pasan por las Cortes para su ratificación que, no obstante, se ven limitadas, si bien de manera tosca y falta de eficacia.

En los presupuestos para 1991 se contiene la siguiente justificación de la limitación al gasto:

“Se mantiene la limitación ya introducida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 a la facultad de reconocimiento de obligaciones no financieras, con las matizaciones que el propio texto contiene, al haberse podido comprobar que esta medida constituye un instrumento de control efectivo respecto de la gestión y evolución del gasto público.”

y en los presupuestos para 1992:

“Se reitera la limitación, ya introducida desde la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, de la potestad de la Administración Pública de reconocimiento de obligaciones no financieras, con las contadas excepciones que el propio texto legal autoriza, dado que la misma se ha revelado como un instrumento eficaz de vigilancia del déficit público.”

La limitación existente hasta 1996 es la siguiente:

Artículo once. *De la limitación al reconocimiento de obligaciones*

Uno. El conjunto de las obligaciones reconocidas en 1996 con cargo al presupuesto del Estado y referida a operaciones no financieras, excluidas las derivadas de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito aprobados por las Cortes, y de las generaciones de créditos financiadas con ingresos previos, no podrán superar la cuantía total de los

créditos inicialmente aprobados para atender dichas operaciones no financieras en el presupuesto del Estado.

El Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados y al Senado información sobre las ampliaciones de crédito que se acuerden durante el ejercicio 1996, mediante identificación de los créditos afectados, de su importe y de la finalidad de las mismas.

Dos. Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito no podrán superar en ningún caso el 3 por 100 de los créditos inicialmente aprobados.

Tres. El Gobierno comunicará trimestralmente a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado, las operaciones de ejecución del presupuesto del Estado realizadas en dicho período de tiempo, a los efectos de acreditar el cumplimiento de la obligación prevista en el número uno de este artículo.

Cuatro. Con el fin de garantizar el esfuerzo de austeridad en lo relativo a las finanzas públicas, una vez cumplido lo establecido en los párrafos anteriores, el exceso de derechos económicos que se produzca por encima de los estimados en el artículo 2º de la presente Ley, se aplicará a reducir el déficit público inicialmente considerado.

Las implicaciones de este artículo son varias y de gran importancia. En primer lugar suponen a la vez un freno para la desviación global en los créditos inicialmente concedidos por el legislativo para los gastos en general, y además alcanza a dos parcelas excluidas en 1992: la deuda pública, sin duda basándose en la limitación existente en el artículo 135.2 de la Constitución, y los gastos para la modernización de las fuerzas armadas, basándose en la intangibilidad de los dineros militares, regla no escrita que hasta hace poco tuvo absoluta vigencia en el ámbito presupuestario.

En segundo término, la prohibición que existe respecto a los créditos extraordinarios y suplementos de crédito debe entenderse hecha para el gobierno, que queda así impedido para presentar proyectos de ley que superen el límite establecido del 3 por 100, dado que las Cortes no estarían sujetas por tal limitación, superable mediante una ley posterior (de contar con la autorización del Gobierno, por supuesto), y podrían aprobar cualquier crédito adicional con el único requisito de la presentación del correspondiente proyecto de ley.

Se plantea así la necesidad de que exista algún tipo de control técnico residente en el Parlamento para evitar que el gobierno pueda hacer llegar a las Cortes tales proyectos de ley ilegales, controles que no cabe situar en la Dirección general de Presupuestos, la Intervención, o el Consejo de Estado, situados bajo la superior autoridad jerárquica del propio gobierno (no en el caso del último órgano considerado). La única responsabilidad que cabe exigir es la que plantee el Tribunal de Cuentas con ocasión de la fiscalización de las cuentas, pero parece inútil pretender un control de este órgano, cuando el órgano del que dependen, las Cortes Generales, ha aprobado un proyecto de ley que podría considerarse ilegal.

b. Contexto económico

Desde el punto de vista económico, podemos distinguir tres etapas diferentes: una primera etapa que va desde el principio de 1983 (*“con un presupuesto muy inercial, que era una pura continuación prácticamente inevitable del presupuesto de 1982”*³⁰⁴) hasta finales de 1985, en que casi podemos asistir a una continuación de las tendencias del período anterior, aunque tratando de detener la recta ascendente en cuanto al déficit público.

Una segunda etapa de mejora de la mayor parte de las variables económicas, que no es sino consecuencia de la mejora generalizada en el plano internacional de la situación económica general, etapa que se extiende desde el final de 1985 hasta 1988, en que se empiezan a mostrar deterioros importantes de nuestra economía.

Y finalmente una fase de franco deterioro de la situación económica que va desde 1988 a 1992, año en el que el esfuerzo inversor se manifiesta pero no impide el declive de la economía pública y privada (manifestada tanto en el elevadísimo déficit público como en la atonía del consumo privado). Esta última fase coincide con la irreversible inserción de nuestra economía en la comunitaria europea, lo que lleva a la necesaria pérdida de importancia de las medidas monetaristas, de gran utilización durante los años 80 y a un mayor protagonismo de la política fiscal y presupuestaria, impuesta además por condicionamientos exteriores de la Unión Europea.

³⁰⁴ José BORRELL FONTELLES, Conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (Santander) el 1 de agosto de 1988 dentro del seminario sobre “Reestructuración y Saneamiento del Sector Público 1982-1988”, en Hacienda Pública Española nº 110-111, Madrid 1988.

Si por el lado de los ingresos este período observa un importante incremento de la presión fiscal acompañado de un abandono de la política fiscal como instrumento o elemento redistributivo³⁰⁵, que ha sido reconocido por los propios directivos del Ministerio de Economía y Hacienda³⁰⁶ y que permite reducir el fuerte déficit público existente en 1982, por el lado de los gastos no ha habido un aumento equivalente en su eficacia y eficiencia³⁰⁷.

Frente a la conclusión simple de que el diferencial ingresos y gastos se ha ido en despilfarro y mala gestión (o en nuestro caso en una peor presupuestación y, sobre todo, gestión del sector público), la respuesta gubernamental de aquel período es que

*“en una gran medida, el aumento de recursos fiscales ha sido destinado a reestructurar y sanear una economía que la Administración socialista encontró con grandes problemas estructurales y financieros en 1982. Este es un gasto oscuro cuyos efectos no lucen de forma directa en el bienestar del ciudadano, pero cuya ausencia podría haber sumido a la economía española en una situación de retraso difícil de superar”*³⁰⁸

³⁰⁵César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, en Presupuestos: el gasto público releva al impuesto como elemento redistributivo, ABC 2 de abril de 1990

³⁰⁶Desde 1982 a 1987 ha habido un sustancial aumento de la presión fiscal. Si tomamos como ámbito de referencia las Administraciones Públicas, la presión fiscal (impuestos más cotizaciones sociales) ha crecido desde un 26.9 por 100 del PIB en 1982 a un 33.4 por 100 en 1987. Es decir 6.5 puntos en cinco años, a razón de 1.3 puntos por año. Desde cualquier perspectiva este es un incremento importante, que aunque haya sido conseguido fundamentalmente a través de la reducción del fraude, no deja de tener un impacto significativo tanto desde el punto de vista social como del económico...Antonio ZABALZA MARTÍ, en la Presentación del número 110/111 de la revista Hacienda Pública Española dedicado a la “Reestructuración y Saneamiento del Sector Público: 1982-1988.

³⁰⁷Desde 1982 a 1987 no ha habido un aumento equivalente en la calidad media de los servicios públicos que más directamente inciden en el bienestar de los ciudadanos. Esta es, por lo menos, la impresión que de forma mayoritaria se detecta en el ciudadano español. Es una impresión difícil de documentar, pero así parecen inclinarse las pocas encuestas que sobre esta cuestión se han realizado en nuestro país. Esta impresión probablemente esté justificada cuando se comparan las mejoras habidas en la calidad media de sanidad, educación, justicia, pensiones y seguridad ciudadana, y en el volumen de equipamientos sociales e infraestructuras, con los aumentos de presión fiscal registrados. Ibídem.

³⁰⁸Ibídem.

La respuesta no está pues en la racionalidad común, que quiere maximizar los resultados de sus aportaciones a las administraciones públicas, ni en la administrativa, orientada además hacia una ratio satisfactoria entre esfuerzos y resultados, sino en una peculiar racionalidad económica donde lo que no se comprende es porque es misterioso u “oscuro” e incomprensible para una racionalidad no suficientemente adiestrada. Pero esta explicación, que se sale de la racionalidad que conocemos, no es enteramente satisfactoria³⁰⁹.

Aun admitiendo que “*el coste presupuestario y devengado del saneamiento y reestructuración de la economía española*” pudiera cifrarse entre un 9 y un 10 por 100 del gasto total del Estado durante el mismo período, esto no explica que el coste actual del sector de las Administraciones públicas en España ascienda a casi 30 billones de pesetas de los casi 60 billones de PIB³¹⁰, ni sobre todo que ese coste no rinda los resultados esperados y esté en su mayor parte enquistado en los presupuestos del Estado. Y sobre todo no explica, años después de las consideraciones optimistas del entonces Secretario de Estado de Hacienda socialista la consideración que entonces se hacía sobre los resultados de tal despilfarro y tan mala ratio ingresos-gastos:

*“la experiencia ha sido globalmente positiva y ha situado a la economía española en un nivel de competitividad lo suficientemente adecuado como para poder afrontar en condiciones mucho mejores el reto que supone nuestra plena integración en la Comunidad Europea.”*³¹¹

³⁰⁹ Así lo vislumbra un político tan sagaz como José BORRELL FONTELLES, al decir: “Reconozco que esta complejidad hace difícil la tarea de información de los medios de comunicación y hace fácil la crítica, desprovista de escrúpulos científicos o técnicos, que desde ciertos sectores de la sociedad se dirige al fenómeno. Esta crítica resulta fácil porque siendo como es un fenómeno difícil de comprender, si no se tiene la honestidad intelectual de intentarlo comprender, es fácil de descalificar, apoyándose en datos que o no son relevantes o están trucados, porque no hacen referencia exacta al fenómeno de que se trata.” *Ibídem*.

³¹⁰ De acuerdo con el Informe Económico Financiero que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado para 1992 el PIB previsto para 1992 asciende a 59.883 miles de millones de pesetas (p.123), y el presupuesto inicial consolidado de las Administraciones públicas para 1992 asciende a 29.697.1 miles de millones de pesetas (el 49.59 por 100 del total), de los cuales el 68.93 por 100 (descontando las transferencias a administraciones públicas territoriales) corresponde al Estado (p.375)

³¹¹ Antonio ZABALZA MARTÍ, *Ibídem*.

En la última fase, en la que nos encontramos, parece caer el velo que cubría nuestro presupuesto, al darse cita dos hechos importantes. Por un lado, en el interior, la clara pérdida de la senda de crecimiento conseguida en los años anteriores (siguiendo la marcha de la economía mundial), junto a una relativa culpabilización del sector público en la mala marcha de la economía, resumida en la escasa contribución al bienestar general que se achaca al sector público en general y a las administraciones públicas en particular, ponen en crisis el papel del sector público e inciden en su déficit. El segundo hecho de importancia es la progresiva inserción de nuestra economía en la de la Comunidad Europea, junto a planes de una mayor homogeneización de las políticas económicas, que muestran las grandes diferencias que todavía nos separan de la zona más próspera de Europa. Es importante la separación que hacemos de estos dos hechos, porque con frecuencia se resume toda la coyuntura actual bajo el epígrafe único de “la convergencia”, que trata de encubrir en el último hecho los problemas internos que aparecen.

B. Gobierno

El gobierno es el elemento central del sistema político, al concentrar el poder proveniente de la mayoría parlamentaria y utilizar para reforzar ese poder la maquinaria administrativa. Una de las razones de esta centralidad del gobierno podemos verla en el gran volumen de lo que, en un sentido muy amplio pero no incorrecto, constituye ahora el gobierno, que se rodea de un entorno político y administrativo altamente reforzado.

Es decir, en ese sentido amplio de gobierno similar al que se utiliza en el Reino Unido se incluyen ahora un elevadísimo número de altos cargos, tanto de apoyo directo al gobierno y a su presidente como en el entorno de cada uno de los ministros y de los secretarios de Estado. Esta característica, que es generalizable al conjunto del gobierno, se da con gran fuerza en el ala económica del mismo, que incluye al final del período estudiado todo lo que se refiere al presupuesto del Estado.

El primer gobierno del PSOE es para algunos³¹² la salida de un período de oscuridad en materia de reforma presupuestaria como en muchas otras materias. Ello lleva bien

³¹² Así RODRÍGUEZ ONDARZA y RUBIO GUERRERO, op.cit., p.136, para quienes la definición de intenciones contenida en la Ley General Presupuestaria de 1977, *quedó prácticamente en suspenso hasta que, con la llegada al poder del primer gobierno socialista, se replantea la necesidad de ordenar y racionalizar los programas de gasto público.*

a ignorar el pasado, haciendo tabla rasa de lo realizado hasta este momento, lo que *dice que hace*, por ejemplo, la legislación en materia de gasto público, bien a considerar el pasado como un derroche de esfuerzos mal empleados al que se va a poner fin, superando los posibles inconvenientes de esta técnica y de los problemas específicamente españoles de implantación³¹³.

El primero de diciembre de 1982 se nombra Presidente de Gobierno a Felipe González Márquez, Vicepresidente a Alfonso Guerra González, Ministro de Economía y Comercio y Ministro de Hacienda a Miguel Boyer Salvador, Ministro de Industria y Energía a Carlos Solchaga Catalán, y al resto de ministros que forman el Gobierno.

Estos nombramientos suponen ya un cierto giro hacia una orientación más economicista del Gobierno, ya que los anteriores ministros de Hacienda habían tenido una formación más propia de hacendistas, con lo que la diferencia de términos implica. Ni García Añoveros ni Fernández Ordóñez fueron economistas, aunque tuvieran un amplio conocimiento de las cuestiones económicas que afectan al sector público.

Boyer Salvador, en la presentación de los primeros presupuestos socialistas ante el pleno del Congreso de los Diputados el 17 de mayo de 1983, marca claramente la dife-

³¹³Esta visión de las fases anteriores va acompañada de un alto concepto de lo realizado bajo el gobierno del PSOE, partiendo de que el carácter vinculante de la estructura de programas equivale a la plena implantación del presupuesto por programas. Así Jaime SÁNCHEZ REVENGA, *Presupuestos Generales del Estado*, Ariel, Barcelona 1989; y RODRÍGUEZ ONDARZA y RUBIO GUERRERO, op.cit., que dicen en 1990 sobre el período 1984-1990: “*tras seis años de aplicación de esta técnica presupuestaria, se pueden sacar algunas conclusiones respecto a su viabilidad en nuestro país, y a los obstáculos que se han debido salvar para su sedimentación... Respecto a los obstáculos genéricos, la importancia que tuvo la creación de las Oficinas presupuestarias de los Departamentos ministeriales se entiende a partir del esfuerzo de formación y adiestramiento de personal involucrado en las diversas fases del presupuesto (planificación, ejecución y control). Por su parte, las diferentes Memorias sectoriales que forman parte de la documentación presupuestaria, han sido un buen ejercicio para algunos centros gestores del gasto público para poder expresar sus actividades en términos de programas; no obstante, este ejercicio se ha visto condicionado por el proceso de transferencia de competencias de gasto hacia las Comunidades Autónomas, que ha producido una importante desfuncionalización del gasto en los Departamentos afectados. En tercer lugar, se puede señalar la escasa aplicación de técnicas analíticas para evaluar los costes y los beneficios, amén de la eficacia de los programas de gasto público debido a discrepancias metodológicas respecto a los parámetros básicos de estas técnicas (tasa de descuento, precios sombra, valoración de intangibles, beneficios y costes sociales, etc.). Por último, también han existido grupos de presión de carácter básicamente político que ante la estructura excesivamente técnica y prolija de este sistema han adoptado prácticas de rechazo y enfrentamiento a esta técnica presupuestaria.*”

rencia³¹⁴ y una pretendida despolitización en aras de la aséptica economía o política económica³¹⁵.

Nada más tomar el poder, las medidas urgentes de reforma administrativa, aprobadas por real decreto-ley de 7 de diciembre de 1982, afectan en primer lugar al Gabinete de la Presidencia del Gobierno y al Portavoz del Gobierno (que sustituye al Secretario de Estado para la Información). Esto indica ya un cierto reforzamiento del entorno del Presidente y Vicepresidente y una mayor atención a la unidad de acción del Gobierno y a su imagen pública, controladas ambas desde la Presidencia, no sólo a lo que pueda hacerse desde cada departamento, incluido el de Economía y Hacienda.

Las principales tareas en las que se embarca el primer Gobierno del PSOE son, en el ámbito de la política presupuestaria, la lucha contra el déficit público y la implantación del presupuesto por programas para 1984. Como contrapunto a las medidas tomadas en período preelectoral por el anterior Gobierno centrista, acelerando las inversiones previstas a última hora, el Gobierno socialista comienza aprobando unas medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria³¹⁶ entre las que se encuentra la presentación, en enero de 1983, de lo que sería una constante de todos los gobiernos a partir de entonces: un presupuesto extraordinario para regularizar “*situaciones derivadas de insuficiencias de créditos presupuestarios o de inexistencia de los mismos para atender a determinados gastos*”, derivadas por tanto de incumplimientos graves de la Ley General Presupuestaria. Las dos leyes en las que se plasma tal previsión son de 29 de junio de

³¹⁴“Hoy, en nuestras economías mixtas con Estado democrático beligerante en la demanda, en la producción y en la distribución, el debate parlamentario es muy diferente en su naturaleza. Es un debate de política económica; es una política fundamentalmente macroeconómica la que se discute en esta ocasión, dirigida a restablecer los equilibrios fundamentales, a impulsar el crecimiento, pero también una política microeconómica, una política encaminada a aumentar la eficacia productiva y a repartir los costes y beneficios sociales.” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 36/1983, pp. 1656-1678, en Hacienda Pública Española nº 82, Madrid 1983.

³¹⁵“Suelo repetir a quienes se extrañan de que los Gobiernos en la hora actual, sean de derechas o de izquierdas, tengan preocupación y utilicen instrumentos muy semejantes de política macroeconómica, puesto que en una economía abierta al exterior hay poco margen para introducir la política a secas. El paro, la inflación y el déficit exterior pueden ser apreciados con sensibilidad desigual por unos u otros Gobiernos, pero todos los Gobiernos de países de economía de mercado inmersos en un área internacional regida por el mercado deben utilizar los mismos instrumentos de política monetaria, fiscal o de rentas. Casi podría decirse que no hay política macroeconómica progresista o conservadora, aunque en los años sesenta hubo la ilusión -debida aun error teórico- de que podía intercambiarse establemente inflación por paro y que así podría distinguirse la derecha de la izquierda, según la preferencia por el uno o por la otra.” Ibidem.

³¹⁶Real Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1982

1983, una que convalida el real decreto-ley y otra que regulariza anticipos de fondos e insuficiencias presupuestarias por un importe total de 664.300 millones de pesetas. Se pretenden evitar tales actuaciones en el futuro mediante diversas medidas administrativas de menor nivel³¹⁷, lo que no evita que, con el tiempo, la contabilidad presupuestaria no refleje en absoluto la realidad del gasto público, su dimensión y su gestión, y sea necesario, con el mismo o con nuevos partidos políticos, acudir a nuevas regularizaciones contables y a rectificaciones en los gastos públicos.

Aunque ya a poco más del año de formarse el Gobierno se da una importante crisis en el Ministerio de Economía y Hacienda en febrero de 1984, con la sustitución de José Víctor Sevilla Segura por José Borrell Fontelles en la Secretaría de Estado de Hacienda, la primera crisis ministerial se produce con la sustitución de Miguel Boyer (aunque militante antiguo, siempre visto como un tecnócrata liberal dentro del partido) por Carlos Solchaga (5 de julio de 1985). En adelante sólo se sustituiría a este último por Pedro Solbes en 1993, con lo que para un período relativamente largo tenemos tan sólo a tres titulares de Economía y Hacienda.

Las crisis subsiguientes de los Gobiernos de Felipe González (25 de julio de 1986 y 7 de julio de 1988) no afectan al Ministerio de Economía y Hacienda. Es más, a principios de 1991 se consolida el predominio de Carlos Solchaga con el abandono del Gobierno de Alfonso Guerra y su sustitución por Narciso Serra, así como por el ascenso de José Borrell al nuevo Ministerio de Obras Públicas y Transportes y su sustitución como Secretario de Estado de Hacienda por un hombre promocionado por él como Antonio Zabalza Martí (anterior Secretario general de Planificación y Presupuestos, Director general de Planificación y Director de Gabinete desde el 8 de junio de 1984 del propio Borrell).

El contraste con los frecuentes cambios ocurridos en la etapa inmediata anterior de UCD es llamativo y sugiere un mayor peso de la visión conjunta de Economía y Hacienda tanto en el Gobierno como en la Administración. Además, el real decreto de 25 de julio de 1986 debilita el antiguo Ministerio de la Presidencia al separarlo en dos: Administra-

³¹⁷ Para evitar tales situaciones en el futuro, la Secretaría General de Presupuesto y Gasto Público publica la Circular de 21 de enero de 1983 de normas sobre disciplina en la ejecución presupuestaria, que no hace sino recordar el cumplimiento de las normas presupuestarias y advertir de las responsabilidades de todo tipo en que podrían incurrir autoridades y funcionarios que cometiesen las irregularidades. En este marco de transición y de prórroga presupuestaria se publica la Orden de 24 de febrero de 1983 sobre tramitación anticipada de expedientes de gasto.

ciones Públicas y Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno. Esta partición, aunque ha sufrido algunas modificaciones de menor importancia, parece haberse consolidado desde entonces, con numerosas reorganizaciones hasta la situación final de ser absorbida por Hacienda toda el área de Administraciones Públicas.

Quizás como consecuencia de ese mayor peso del ejecutivo frente al legislativo, frente a la obligación de presentar un proyecto de ley que existió en 1982, la ley de presupuestos para 1987 autoriza al Gobierno (entonces con la mayoría absoluta suficiente para conseguir la aprobación de cualquier proyecto de ley) a elaborar, antes del 30 de septiembre de 1.987, un Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1.977

“al que se incorporarán, con autorización previa para regularizar, aclarar y armonizar las disposiciones legales vigentes de carácter permanente en materia de gestión presupuestaria contenidas en las leyes anuales de presupuestos posteriores a la entrada en vigor de la citada Ley General Presupuestaria”.

Igualmente se ordena al Gobierno que en el mismo plazo actualice las normas reglamentarias del ordenamiento presupuestario,

“acomodándolas a la citada Ley General Presupuestaria y al real decreto legislativo que se apruebe en ejercicio de la autorización contenida en el apartado precedente”.

En 1987 la ley de presupuestos para 1988 prorroga durante este año la autorización al Gobierno para refundir la Ley General Presupuestaria. Esta autorización daría lugar al correspondiente texto refundido de 1988, que no pone fin al hábito de alterar cada año la normativa presupuestaria en las leyes anuales de presupuestos. Al reparto de competencias en materia de modificaciones que establece el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, hay que añadir las que cada año prevé la ley de presupuestos correspondiente. El contenido de tales alteraciones de la ley sustantiva del presupuesto es seguir incrementando el poder del ejecutivo y, sobre todo, del Ministerio de Economía y Hacienda en el presupuesto.

Con el tiempo, incluso el Tribunal Constitucional entra a criticar el crecimiento de la parte normativa de las leyes de presupuestos, lo que da lugar a que se separe el contenido de estas leyes en dos: la ley de presupuestos propiamente dicha y la ley de acompa-

ñamiento. Con ello se resuelve el problema desde una perspectiva estrictamente nominal, ya que las leyes ómnibus que son las de acompañamiento persisten en la práctica de alterar sin un debate en profundidad toda la normativa de variado carácter que tenga algún contenido relacionado aun lejanamente con el presupuesto.

C. Administración

En este período cobra una gran actualidad la polémica sobre la eficacia de la Administración y sobre su función como prestadora de bienes y servicios a los ciudadanos. Esto parece haber desplazado algo la vieja contemplación de la Administración como aparato de dominación y ha pretendido basar su legitimidad en este segundo grupo de cuestiones instrumentales, relacionadas con la calidad y la cantidad de los servicios rendidos. Además se puede decir que tanto los defensores del estado de cosas existente (o del gobierno de turno en ejercicio) como sus oponentes y críticos coinciden en poner en cuestión tal eficacia, bien para justificar las medidas reformistas o modernizadoras adoptadas, que tratan de solucionar los males de la vieja Administración, bien para mostrar a la opinión pública la ineficacia de los actuales gestores políticos.

Es mi opinión, fruto tanto de la experiencia directa como ciudadano como del estudio de la Administración pública, en particular de la presupuestaria, que la cuestión adolece de cierta pérdida de enfoque y de un apresurado y falto de base real enamoramiento por la gestión y el productivismo (si se me permite la expresión) y olvido de la dimensión política del presupuesto.

La vieja visión de la Administración como aparato de dominación, quizás algo desacreditada por su parentesco con las teorías sustentadoras de los fenecidos regímenes de inspiración marxista, no merece quizá ser completamente abandonada, ni llevada a un segundo plano que palidece ante la posibilidad de ver la Administración funcionando tan bien como la más eficaz de las empresas. Primero porque lo más brillante de la Administración y de sus mejor considerados burócratas no dedica sus esfuerzos a la prestación de esos denostados servicios públicos, o a posibilitar con su apoyo su mejor prestación. Gran parte de los esfuerzos actuales de la Administración se consume precisamente en el servicio a esa tarea de dominación, antes que a la prestación de los servicios o a su implementación, tarea secundaria y medial que sólo es practicada en cuanto colabora al mantenimiento de la dominación. Sólo el papel de la opinión pública (y el para algunos incómodo

dato de que se continúan celebrando elecciones periódicas) aconsejan dedicar recursos y esfuerzos a mejorar la situación de unos ciudadanos sin perjudicar gravemente a otros. En el fondo, la cuestión más general de la legitimidad es la que aconseja distribuir los esfuerzos entre ambas tareas, y lo que da cierta unidad a la dualidad entre autoridad y eficacia.

Precisamente a partir de esta idea, de este rescate de la idea de la Administración pública como aparato de dominación, cobra sentido hablar de que la Administración actual actúa de modo terriblemente eficaz, tan eficaz como la Administración franquista y siendo incluso más eficaz para el grupo dominante que la que permitió la transición de un régimen político a otro, sin suficiente dividendo para los políticos que entonces encabezaban esa Administración. En esa eficacia para la dominación desempeña un papel importante la Administración presupuestaria que, si no tiene una gran contribución a que se utilicen mejor para los ciudadanos los recursos públicos, sí colabora al mantenimiento en el poder de quienes ostentan la más alta posición en el sistema político.

a. Aspectos orgánicos: la elevación de rango de la estructura y discusión presupuestarios y la creación de comisiones para la elaboración de los presupuestos

a. La nueva estructura orgánica

Una cuestión previa a la que debemos referirnos es si las cuestiones orgánicas tienen alguna relevancia durante todo este período, a la vista de la escasa importancia que le dan en sus declaraciones públicas los responsables políticos del mismo³¹⁸. La respuesta que hay que avanzar es rotundamente afirmativa, al ser los cambios organizativos operados en este período más importantes y condicionar más el gasto público en particular y el proceso de elección política en general que los cambios ocurridos en períodos anteriores. Lo que ocurre es que las cuestiones orgánicas se suscitan únicamente en el ejecutivo, y dentro de éste se da una traslación a los órganos superiores de los problemas presupuesta-

³¹⁸ José BORRELL FONTELLES, *Ibíd.*, p. 24, al aludir a las formas de explicar el gasto público, aunque desde diferente perspectiva a la nuestra, señala que *“la descripción orgánica tiene una relevancia prácticamente nula, porque los cambios organizativos modifican solamente la estructura orgánica del gasto, por ejemplo al crear un ministerio nuevo o dividir en tres algunos de los que hay”*. Esto equivale a decir que la creación de nuevos ministerios o su multiplicación o división no incrementa ni disminuye el gasto público, algo tan absurdo como decir que un ministerio cuesta lo mismo que tres, sin entrar a considerar la conveniencia organizativa de tal estructura multiplicada.

rios y una aparente pérdida de funciones de los tradicionales órganos de elaboración presupuestaria, en concreto de la Dirección general de Presupuestos.

Se crea en primer lugar un gran macroministerio que incluye los antiguos ministerios de Hacienda y de Economía y Comercio, con una compleja estructura de órganos superiores donde conviven tres secretarías de Estado y tres secretarías generales cuyo titular tiene rango de subsecretario. Descontando el área de Comercio, que con el tiempo se acabaría separando de esta gran estructura, volvería a sus orígenes con Industria y de nuevo regresaría a Economía y Hacienda, a la estructura anterior se superponen dos secretarías de Estado: de Hacienda y de Economía y Planificación, y las dos subsecretarías preexistentes se refunden en una, compensadas y aumentadas por las nuevas secretarías generales, que empiezan a plantear crudamente los problemas de coordinación de estos nuevos órganos superiores y de las direcciones asignadas a cada uno con la estructura tradicional.

En el conjunto de la Administración, la importancia del nuevo ministerio es sobresaliente, tanto en el nivel de los distintos tipos de altos cargos, como en el de los puestos superiores de funcionarios³¹⁹, con un *peso* en los órganos centrales del conjunto de la Administración General del Estado de más del 25 por 100. En adelante, dentro de este macroministerio se darían frecuentes cambios en lo referente a los órganos superiores, que afectarían sobre todo a los órganos encargados de la política económica y del gasto público, en los que se mezclan tareas de análisis y de prospectiva con tareas más directamente ejecutivas y vinculantes.

La política económica es competencia de la Secretaría de Estado de Economía y Planificación, que incluye a la Secretaría general de Economía y Planificación, competente sobre la Dirección general de Política Económica (se le adscribe el Secretariado de la

³¹⁹ Mediante simultáneos Reales Decretos de 22 de diciembre se determina la estructura orgánica básica de la Presidencia del Gobierno, del Ministerio de Economía y Hacienda y de los gabinetes de los ministros y secretarios de Estado. La estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda se desarrolla por Real Decreto de 4 de agosto de 1983 y la organización de la Administración central del Estado por ley de 16 de agosto siguiente. La situación es que (según la Guía de la Administración del Estado de 25 de noviembre de 1983 y el Fichero de Altos Cargos), excluidos los órganos de asistencia política y técnica del Presidente y Vicepresidente, el 43 por 100 de los Secretarios de Estado (3 de 7), el 17 por 100 de los Subsecretarios o Secretarios Generales (4 de 23), el 18 por 100 de los Directores Generales (28 de 151) y el 23 por 100 de los Subdirectores Generales pertenecen al Ministerio de Economía y Hacienda.

Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos), la Dirección general de Previsión y Coyuntura, la de Planificación (planes a medio y largo plazo) y la de Coordinación del Plan (realmente sin funciones a la vista, es la única dirección general que se crea en este momento), así como el INE, Seguros y Tesoro y Política Financiera.

A la estructura de la antigua Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público no se le introducen grandes modificaciones, al mantener las competencias sobre las unidades relacionadas con todo el gasto. En agosto de 1983 se crea la Dirección general de Gastos de Personal, adscrita a la Secretaría general de Presupuesto y Gasto Público, desgajando así todo el aspecto de las retribuciones del personal activo y pasivo de la Dirección general de Presupuestos. En la nueva dirección se nombra a Manuel Balmaseda Arias-Dávila³²⁰, sin ninguna vinculación ni con los presupuestos ni con la Intervención, ya que se trataba de implantar un nuevo sistema retributivo que trataba de separarse claramente de los modelos seguidos hasta entonces en nuestra función pública, e imitar, en un contexto totalmente diferente, los seguidos en las grandes empresas privadas.

A principios de 1984 y como crisis cuasi-gubernamental, tal como se ha señalado en el apartado anterior dedicado al Gobierno, se producen importantes cambios en las personas y en la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda, que durarían hasta 1987. El real decreto de 8 de febrero de 1984 modifica la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda, desapareciendo la Secretaría general de Presupuesto y Gasto Público y modificándose radicalmente la estructura del ministerio³²¹ por el lado de Hacienda, ya que en economía se mantiene prácticamente la organización preexistente, que heredaba gran parte de lo que era el antiguo Ministerio de Economía.

En el nuevo esquema la Secretaría de Estado de Hacienda tiene como competencia la asignación de recursos públicos a corto plazo, es decir, el análisis y la decisión presupuestaria, dependiendo directamente de ella -y no a través de una Secretaría general interpuesta- la Dirección general de Presupuestos, la de Costes de Personal, Coordinación de las Haciendas Territoriales y el Centro Informático del Presupuesto y el Plan, además de la de Tributos, con lo que se disminuye el número de centros que dependen directa-

³²⁰ Creación de la Dirección General el 4 de octubre de 1983, nombramiento del Director general el 13 de octubre.

³²¹ Órdenes de estructura de 8 y de 26 de noviembre de 1984 y de 7 de enero y 20 de marzo de 1985.

mente del Secretario de Estado y éste se implica más directamente en la política presupuestaria (en realidad sigue haciéndolo, ya que él era el antiguo Secretario general).

Todavía la política del gasto público: elaboración de presupuestos, gastos de personal y financiación de las haciendas descentralizadas no se coordina sino en el nivel superior (ministerial) con la política económica, que tiene una ubicación orgánica netamente separada, existiendo en realidad los antiguos ministerios.

La Secretaría general de Hacienda tiene un contenido mucho menos político que la anterior Secretaría general, al dedicarse a la *gestión* integrada de los ingresos públicos y del control de los gastos, con competencias sobre las direcciones dedicadas a la aplicación del sistema tributario (antecedente de lo que con el tiempo sería la Agencia Tributaria) y sobre la Intervención. Así ocurre que con la reforma emprendida al principio del Gobierno del PSOE, dirigida en primer lugar a reformar el sistema de contabilidad³²², se separa otra vez la presupuestación de la retroalimentación del sistema a través de la Intervención.

Los nombramientos en el tercer nivel recaen desde 1982 en personas provenientes casi siempre de órganos de estudio, no de elaboración presupuestaria o control contable. Como Director general de Presupuestos se nombra inicialmente a Ceferino Argüello Reguera (aunque interventor, sin demasiada experiencia práctica en la elaboración de presupuestos, sino proveniente de actividades de estudio), como Interventor general a Juan Francisco Martín Seco (antes Subdirector general de Estudios Económicos del Sector Público, pero con experiencia como interventor y con un marcado carácter político en todo momento).

Al sustituir Borrell a Sevilla en 1984, nombra Director general de Presupuestos a Rafael de la Cruz Corcoll (antes Subdirector general de Estudios Económicos del Sector Público e inspector financiero y tributario, una auténtica cuña en esta Dirección general coto cerrado de interventores). El recién nombrado asigna a su nuevo centro directivo la unidad de la que provenía, en este caso la Subdirección general de Estudios Económicos

³²² Así, en marzo de 1984, un órgano de comunicación gubernamental expresaba lo siguiente: “*la Intervención general de la Administración del Estado ha iniciado una fase experimental para la implantación descentralizada de un sistema de información sobre costes de los servicios de los departamentos ministeriales (Resolución de 26 de diciembre de 1983, BOE de 30 de enero de 1984). Por primera vez... parte de la base de potenciar una información dirigida a facilitar una asignación eficiente de los recursos y no a controlarla...*” Información Directivos, INAP, nº 1, p.5

del Sector Público. Como Secretario general de Hacienda Borrell nombra al antiguo Interventor general, Juan Francisco Martín Seco, al que sucede Ricardo Bolufer Nieto.

Por real decreto de 22 de febrero de 1984 se desarrolla el Centro Informático del Presupuesto y el Plan (para el cual desde 7 de diciembre anterior se nombra a Federico Montero Hita, interventor con larga experiencia en la implantación informática de la contabilidad pero con nula experiencia en presupuestación) que, a pesar de esta denominación es sobre todo el gran centro informático de la contabilidad y del control realizado por la Intervención. Dada la importancia que se otorga al aspecto tecnológico, se da gran impulso a la aplicación de nuevas tecnologías al presupuesto y a su control. Como medida complementaria de la nueva mecanización de la contabilidad del gasto, la orden de 19 de noviembre modifica la de 17 de mayo de 1974. La culminación de la implantación de un nuevo sistema de información contable en sustitución del vigente desde 1962 (decreto de 18 de enero) se lleva a cabo mediante el real decreto de 10 de febrero de 1986, que implanta el SICOP.

A finales de 1986 se da un paso importante en ese mayor peso de la visión económica del presupuesto. El real decreto de 28 de noviembre suprime la Secretaría general de Economía y Planificación y el de 20 de febrero de 1987 refuerza aun más los poderes de dirección del Secretario de Estado de Hacienda, rectificando el aparente error de 1984 y volviendo a crear una unidad con rango de subsecretaría coordinando los gastos públicos (la Secretaría general de Planificación y Presupuestos) con competencias, además de sobre lo ya tradicional de presupuestos e intervención, sobre la Dirección general de Planificación.

El área de ingresos se separa de la de gastos y también se deja fuera la coordinación financiera con autonomías y corporaciones locales, todo ello bajo la más alta dirección del Secretario de Estado de Hacienda.

Para la nueva Secretaría general de Planificación y Presupuestos se nombra provisionalmente al hasta entonces Director general de Presupuestos Rafael de la Cruz Corcoll, en este último cargo al antiguo Director del Centro Informático del Presupuesto y el Plan y para éste a Juan José Puerta Pascual (antiguo subdirector del CIPP y subdirector también previamente en tareas de elaboración presupuestaria). Más adelante, el nombramiento como Secretario general de Planificación y Presupuestos del Director general de Planificación el 22 de abril de 1988 reforzaría el predominio de la visión de pura teoría económica, que culminaría con su nombramiento como Secretario de Estado de Hacienda en febrero de 1991.

La cercanía de la Dirección general de Planificación (y el nombramiento en este cargo del hasta entonces Jefe de Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda), con una orientación tradicionalmente más de macroeconomía que de tipo administrativo, supone un reforzamiento de tal visión estrictamente económica de la elaboración del presupuesto.

Por reales decretos de 12 de abril de 1991, se pone fin a la etapa Borrell en la Secretaría de Estado de Hacienda al ser promovido al principal ministerio inversor, que resulta de la fusión de Obras Públicas y Urbanismo, Transportes y Comunicaciones. Pero aunque parte de equipo le acompaña, la cúpula de Hacienda sigue formada por hombres de su inmediata confianza. Su segundo, Antonio Zabalza, le sustituye, y el Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales desde el 5 de octubre de 1990, es nombrado Secretario general de Planificación y Presupuestos (Julio Viñuela Díaz) y le sustituye un Subdirector general de la misma Dirección (José Tanco Martín-Criado). También cesa la Directora general de Costes de Personal y Pensiones Públicas, Elena Salgado Méndez, que acompaña a José Borrell Fontelles como Secretaria general de Comunicaciones (le sustituirá poco después Luis Herrero). El Jefe de Gabinete de Borrell le acompañará también como Secretario de Estado al nuevo ministerio (José Alberto Zaragoza Rameau).

El período que comienza con la Secretaría general de Planificación y Presupuestos recibe un juicio positivo para aquellos que ven la culminación de la presupuestación en su inserción en un plazo más largo y de ahí en la planificación³²³, sin consideración a la necesaria relación entre presupuesto y comportamiento real del sector público o entre planificación y algún tipo, aunque sea mínimo, de vinculación o garantía de cumplimiento.

³²³ Por ejemplo RODRÍGUEZ ONDARZA y RUBIO GUERRERO, op.cit., p.168: *“En conclusión el sistema de presupuestación por programas ha permitido:*

a) Incorporar un horizonte plurianual en el proceso presupuestario al advertir que el horizonte temporal anual es corto. Esta tesis dio origen a la Secretaría General de Planificación y Presupuestos en 1986, que es la encargada de coordinar los objetivos descritos y planeados a medio plazo a través de unos escenarios macroeconómicos y presupuestarios, en programas concretos de gasto de duración anual. De esta manera, el presupuesto anual viene a ser una anualidad del Plan presupuestario a medio plazo previamente concebido.”

b. El nuevo procedimiento: órganos superiores y comisiones

La elaboración de los presupuestos es cada vez más, según las órdenes de elaboración, obra de las comisiones y de los órganos superiores del departamento, que actúan con una orientación netamente económica y no en función del gasto real y de las necesidades de los ministerios. Por la importancia de este hecho, trasladamos el examen de las comisiones de decisión presupuestaria al apartado dedicado al examen de las funciones primordiales del presupuesto.

La orden de 1985 es la primera que contiene, al dar las normas para la elaboración de los presupuestos de 1986, las repercusiones del cambio orgánico-personal sobre el procedimiento presupuestario. De ahí en adelante las decisiones presupuestarias se adoptan bien en los órganos superiores, bien en las numerosas comisiones de variados nombres que se crean en apariencia.

En 1987 se mantiene el mismo procedimiento que en el ejercicio anterior, con las salvedades siguientes: la coordinación se efectúa no por la Dirección general de Presupuestos, sino por la Secretaría general de Planificación y Presupuestos; no proponen la asignación de créditos, sino la distribución funcional del gasto, es decir, de los recursos presupuestarios entre funciones; en esta fase no se da entrada a la Intervención, sino únicamente a las direcciones generales de Planificación y de Presupuestos (ambas muy relacionadas, incluso por su ubicación física, con la Secretaría general de Planificación y Presupuestos), y de Tributos y de Coordinación con las Haciendas Territoriales (dependiendo ambas, junto con el Instituto de Estudios Fiscales, directamente del Secretario de Estado de Hacienda) las cuales aportarán los estudios sectoriales necesarios para el adecuado diseño de las políticas presupuestarias por los altos órganos de coordinación.

Además se detrae del examen conjunto de los anteproyectos de presupuestos la inversión pública. Será el Comité de Inversiones Públicas el que examine y priorice el conjunto de proyectos de inversión que los centros gestores remiten directamente a este comité y no a la Dirección general de Presupuestos, debiendo conjugar “rentabilidad económica y social con financiación en el marco de las disponibilidades presupuestarias”.

Es de resaltar que para el examen de las inversiones, el Secretario general de Planificación y Presupuestos, que preside el Comité de Inversiones Públicas, se apoya directamente en la Dirección general de Planificación, una de cuyas subdirecciones ocupa la secretaría del mismo comité.

La ejecución del presupuesto de la propia dirección es una buena muestra del alejamiento entre previsiones y realidad, ya que en el capítulo presupuestario más fácil de prever, el correspondiente a gastos de personal, las desviaciones alcanzan entre 1986 y 1989 hasta el 49 por 100 por encima de las previsiones, siendo lo presupuestado insuficiente todos los años considerados. Insuficiencia en todo caso pequeña y de poca importancia, si se la compara con los grandes defectos de presupuestación detectados año tras año por el Tribunal de Cuentas, y que afectan sobre todo a la parte del presupuesto que es competencia exclusiva del Ministerio de Economía y Hacienda, y que tiene un contenido más propiamente económico: la deuda pública.

b. Racionalización técnica

a) Vinculación de los programas, no del presupuesto

Ya desde el principio se prescinde del carácter de instrumento de previsión y de vinculación del presupuesto. Aunque nuestro ordenamiento de estos años se refiere reiteradamente a la presupuestación por programas y a la vinculación de estos, la realidad es justamente la contraria: lo que importan son las cifras de laboratorio que vienen de arriba, no los programas y, para enmendar los evidentes errores, las modificaciones presupuestarias.

Las novedades que contiene la ley de Presupuestos para 1983, de 13 de julio (por estar el presupuesto prorrogado desde 1982) y normas complementarias, son el establecer un conjunto de normas encaminadas a la agilización del procedimiento de las modificaciones presupuestarias, en aplicación de lo cual se aprueban diversas disposiciones³²⁴. A partir de este año se multiplica el número y sobre todo la cuantía de las modificaciones presupuestarias, lo que pone en entredicho el carácter vinculante del presupuesto. En general a todos los ministros se capacita para autorizar determinadas ampliaciones de crédito de las contenidas en el anexo de créditos ampliables que cada año contiene la ley de presupuestos. Pero tales habilitaciones están sometidas al informe previo, preceptivo y vinculante de la intervención delegada correspondiente.

³²⁴Orden de 15 de julio y Circular de la Intervención General de 13 de septiembre, aclarando las competencias que sobre tales modificaciones tienen los interventores delegados en los ministerios.

La primera orden de elaboración del presupuesto de este período, para el presupuesto de 1984, es la de 17 de junio de 1983, que parte, paradójicamente, de que los esfuerzos anteriores no han sido efectivos porque los programas no eran vinculantes ni eran el instrumento conductor de la asignación de recursos, ya que dominaba la estructura administrativa en el proceso de presupuestación.

“Objetivo prioritario de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1984 es la reforma del actual proceso presupuestario, básicamente de carácter orgánico o administrativo, orientándolo hacia otra lógica de presupuestación construida desde los propios objetivos del sector público, coordinados con las directrices de la planificación a medio plazo y con la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas...”

Siguiendo a continuación todo un programa de reforma de la presupuestación, que resulta ser en realidad un cambio bastante profundo de su apariencia y de su base documental. La clasificación funcional y por programas se unifica en una sola en la que los programas se agrupan en funciones. Se admiten desagregaciones de los programas en niveles inferiores por los órganos gestores, cuyo seguimiento, en este caso, será de su especial competencia. La documentación cambia: FP 0, 1, 2 y 3 (objetivos e indicadores de programa, conceptos económicos repartidos por servicios u organismos que intervienen en cada programa, créditos que no son coste del programa y transferencias a las comunidades autónomas), ADP (anexos de gastos de personal, quince fichas diferentes), P 4, 6 y 7 (plantillas y retribuciones), P8 (gastos en el exterior), P10 (anexo de inversiones), P12 (distribución territorial de los créditos), P13 (memoria).

Los presupuestos de los órganos superiores del Estado, de los ministerios y de los organismos autónomos, se determinarán por agregación de los programas en los que cada centro gestor del gasto concrete sus actividades, especificándose en términos financieros y de unidades físicas, cuando proceda, los objetivos a desarrollar y los medios requeridos para ello. Los presupuestos se presentan en tres combinaciones: económico-programático, económico-orgánico y programático-orgánico.

El presupuesto para 1984 contiene como novedad mantener la integración de todos los organismos de la Administración del Estado, que ya se había producido por la ley para 1983 y, sobre todo, la declaración de que con estos presupuestos (ya no de transición, como eran los anteriores), se alcanza la plena presupuestación por programas, as-

pecto en el que redundan las larguísimas exposiciones de motivos de las futuras normas presupuestarias.

Así, la orden de 23 de abril de 1984 al contener las normas para la elaboración de los presupuestos para 1985, incluye el siguiente Preámbulo, cuyo principal contenido es la referencia a la vinculación de los programas (lo que choca con lo que se dijo en páginas anteriores que expresaba el Tribunal de Cuentas):

“Con la elaboración de los PGE para 1984, se inicia la reforma del proceso presupuestario, para pasar... a un sistema de presupuestación orientado hacia los objetivos del Sector Público, coordinados con las directrices de la planificación a medio plazo.

Aún cuando todavía no se ha completado el ciclo presupuestario correspondiente al ejercicio de 1984, la experiencia ya adquirida, tanto en el proceso de elaboración del mismo como en el de su discusión y aprobación por las Cortes, así como en el ya iniciado de su ejecución, aconsejan continuar en la plena introducción de una lógica de presupuestación en base a objetivos y programas vinculantes”

Esta orden trae consigo: el perfeccionamiento de la estructura funcional y de programas, de cuatro grandes grupos de funciones se pasa a diez; la adaptación de la estructura económica del gasto al Plan General de Contabilidad Pública; un nuevo sistema retributivo; la creación de programas de apoyo para recoger gastos indivisibles, a fin de permitir una más ágil ordenación del gasto; y hacer del documento presupuestario un instrumento que permita una mayor participación de los agentes gestores en sistemas racionales y coordinados de discusión del contenido de los programas. Para ello se apoyan en la siguiente documentación:

340 Detalle de ajuste 1984-1985 con niveles máximo y mínimo de realización del programa; la 341 desarrolla en subprogramas.

345 Transferencias a Comunidades Autónomas

350 Ajuste como 340, aquí incluyendo los medios personales

355 Explica la anterior, en particular los objetivos alcanzables en 1984, las consolidaciones y las transferencias a CC.AA.(355.1), y las medidas de ahorro o incremento y su incidencia diferencial entre niveles de objetivos.

360 Resumen de la proyección plurianual del programa

365 Indicadores de programa

370 Anexo de conceptos no tipificados

380 Distribución territorial de los programas de gasto

440, 445 de ingresos

ADP Personal: 1 efectivos reales, 2 vacantes a dotar, 3 efectivos reales a reasignar (que sobran para conseguir el objetivo), 4 personal transferido a Comunidades Autónomas

Seguridad Social: Anexo de equivalencias entre la estructura económica y de programas de sus presupuestos y los de esta orden.

Sociedades Estatales. Todas: Cuentas Previsionales de Explotación y de Pérdidas y Ganancias y Balance; las que reciben subvenciones ciertos documentos propios de los organismos autónomos de carácter económico; las que hayan de suscribir Contrato-programa, propuesta del mismo.

La ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.985, incide en la exposición de motivos en que estos presupuestos

“representan un nuevo paso en la consolidación del sistema de presupuestación por objetivos iniciado en los Presupuestos para 1.984, vehículo imprescindible para lograr una más eficaz y racional utilización de los recursos públicos e instrumento necesario para conseguir dar respuesta adecuada a las demandas de la realidad socio-económica actual”

La vinculación general de los créditos del Estado y los organismos autónomos, con carácter limitativo, es a nivel de conceptos y por programas, salvo los capítulos II y VI, que lo son por artículos. El contenido normativo de la ley se extiende a recoger el nuevo sistema retributivo de la ley 30/1984 y a reformar el régimen de Clases Pasivas.

No obstante las aparentemente importantes innovaciones realizadas en la presupuestación entre 1983 y 1985, el proceso era descrito como altamente insatisfactorio por algunos de los más conscientes protagonistas del mismo. Las causas parecen estar más que en la falta del impulso político tan reiterada, en cuestiones de un diseño de la organización inadecuado para la mejora de la decisión y en el proceso mismo de elaboración

presupuestaria, que se contemplan más detalladamente en el siguiente capítulo que analiza en profundidad la organización³²⁵.

La ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.986 relaciona, en la exposición de motivos la reducción del déficit público con la

³²⁵ Este proceso era descrito del siguiente modo por el actual responsable de la informatización del presupuesto y del control. Fuera del Ministerio de Economía y Hacienda la primera intervención principal era la realizada por las oficinas presupuestarias, como elaboradoras directas del anteproyecto y colaboradoras con los distintos centros gestores y organismos autónomos de cada ministerio, cumpliendo un papel básicamente de coordinación. El Consejo de Ministros no solía intervenir en esta primera fase, no dando por tanto directrices o instrucciones sobre el anteproyecto de presupuesto. La Dirección general de Presupuestos elaboraba previamente la Orden con instrucciones procedimentales para la elaboración de los presupuestos generales del Estado, insertando en ellos la estructura orgánica de los departamentos a efectos presupuestarios (y poniendo de manifiesto una cierta incompatibilidad con la estructura por programas). Para ello existía una suerte de comunicación previa con los ministerios para tratar de incluir algunos de sus criterios o para informarles de lo que estaba listo para ser publicado en el BOE. En paralelo a las tareas realizadas por los departamentos ministeriales, dentro del Ministerio de Hacienda se trabaja en dos líneas. Primero concretando presupuestariamente y contribuyendo a la definición de las grandes líneas de política macroeconómica, siendo escasa la información oficial y abundando en cambio la información oficiosa (incluso vía prensa). En segundo lugar, dentro de esas grandes líneas (y del AES), se trabaja en sentido microeconómico, distribuyendo el gasto total dado, con frecuencia considerando al nivel administrativo las opiniones públicas latentes y resolviendo a este nivel la tensión entre la presupuestación por programas y el incrementalismo tradicional.

La segunda fase se daba íntegramente dentro de los distintos ministerios, coordinados por la Oficina Presupuestaria respectiva. Idealmente se partía de un presupuesto mínimo y se elaboraban paquetes de decisión hasta llegar a un presupuesto máximo, con objeto de poder posteriormente recortar gasto de una manera más racional, en función de las prioridades gubernamentales y de los objetivos a conseguir con cada presupuesto, elaborando indicadores de medida para el posterior seguimiento de los programas (se pretendía, en el siguiente ejercicio, controlar y verificar la validez de los indicadores de cumplimiento de los programas).

En tercer lugar, se realizaría el análisis de programas por la Dirección general de Presupuestos, debatiendo con cada ministerio las asignaciones para los distintos programas. A partir de ahora se da la intervención del Consejo de Ministros, actuando como árbitro y decisor final en las conversaciones interministeriales bilaterales, realizando asignaciones de gasto a los distintos programas.

Finalmente, la Dirección general de Presupuestos realiza la elaboración material final de la documentación que el Ministro de Hacienda lleva al definitivo Consejo de Ministros, que remite el proyecto a las Cortes. A partir de ahora es la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes la que vehicula las enmiendas que el propio ejecutivo desea realizar al presupuesto, bien por nuevas decisiones adoptadas, bien por errores materiales de cierta envergadura.

“transcendencia y utilidad que tiene el sistema de presupuestación por objetivos a través del cual, y prosiguiendo en el proceso iniciado años anteriores, se pretende conseguir una mayor eficacia y más racional utilización de las decisiones sobre el gasto y permitiendo, en definitiva, que, dentro de las limitaciones económicas que impone el cumplimiento del objetivo de reducción del déficit público, se marque la atención en los sectores más afectados por la realidad socioeconómica actual”

La orden de 21 de abril de 1986 de presupuestos para 1987 se refiere en su Preámbulo a lo siguiente: la reforma presupuestaria iniciada en 1984 ha ido completándose a lo largo de los siguientes ejercicios con las normas que la práctica y la experiencia han aconsejado, con el fin de consolidar en nuestra realidad presupuestaria el presupuesto por programas como instrumento de asignación de recursos definidos en función de los objetivos propuestos por los distintos centros gestores del gasto público.

Siguiendo la línea iniciada en 1986, se reitera que los PGE para 1987 se construyen dentro de un marco plurianual en el que los créditos presupuestarios constituyen la primera anualidad. Se dice perseguir de esta forma la coherencia de un proceso presupuestario basado en la definición previa de unos objetivos a conseguir con los plazos temporales requeridos para ello y que suelen ser superiores al presupuesto anual. Este marco plurianual permite asimismo establecer teóricamente prioridades temporales del gasto público, en función de las directrices de política económica del Gobierno. Es también una novedad el tratamiento dado al análisis de los gastos de personal (los catálogos de puestos de trabajo, mientras que el Anexo de Personal, que se elabora para la presentación a las Cortes Generales como documentación aneja a los Presupuestos Generales del Estado, no es vinculante), la reestructuración del proceso de análisis de las subvenciones, la elaboración del presupuesto plurianual, basado en:

A) La definición y concreción de los objetivos, metas y tareas que se prevea alcanzar (memoria de objetivos)

B) La determinación de los indicadores necesarios para lograr el seguimiento de los objetivos (fichas de indicadores)

C) La cuantificación y clasificación de los recursos financieros precisos para lograr los objetivos (fichas financieras).

Como contrapunto a esta supuesta vinculación del presupuesto por programas, se dispara la atención y el volumen de las modificaciones presupuestarias. Así hacia el final del período, en 1992, la parte de la ley de presupuestos dedicada a posibilitar las modificaciones de crédito es la más debatida en el seno de la Administración, por ser la que más ha de condicionar la ejecución presupuestaria. Antes de ser remitida al Congreso de los Diputados, la ley de presupuestos contiene esencialmente los mecanismos de su alteración sustancial. El Ministro de Economía y Hacienda, en primer lugar, tenía las siguientes competencias³²⁶:

“Uno. Con vigencia exclusiva durante 1992 [y 1989, 1990, 1991], corresponden al Ministro de Economía y Hacienda las siguientes competencias específicas en materia de modificaciones presupuestarias:

- 1. Incorporar al presupuesto de la Sección 14 <<Ministerio de Defensa>>, los remanentes de crédito del ejercicio precedente, cualquiera que sea el capítulo en que se produzcan, siempre que procedan de dotaciones fijadas en cumplimiento de la Ley 44/1982, de 7 de julio, prorrogada y ampliada por la Ley 6/1987, de 14 de mayo, y 9/1990, de 15 de octubre. De tales incorporaciones se dará cuenta a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado.*
- 2. Incorporar a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente los remanentes de crédito por operaciones corrientes del ejercicio de 1991, cuando correspondan a actuaciones financiadas o cofinanciadas por la Comunidad Económica Europea.*
- 3. Autorizar las transferencias de crédito que resulten procedentes en favor de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de los respectivos Reales Decretos de traspaso de servicios.*

³²⁶ Artículo 9 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

4. *Autorizar transferencias de crédito entre uno o varios programas incluidos en la misma o distinta función correspondiente a Servicios u Organismos autónomos de distintos Departamentos ministeriales, cuando ello fuese necesario en función de los convenios suscritos entre los diferentes Departamentos ministeriales u Organismos autónomos.*”

En cuanto a competencias en materia de modificaciones presupuestarias, también existía una especialidad respecto al Ministerio de Defensa, al que se autorizaban ciertas generaciones de crédito vedadas al resto de los ministros³²⁷:

“Dos. Con vigencia exclusiva durante 1992 [y 1989, 1990, 1991], corresponde al Ministro de Defensa autorizar las generaciones de crédito, contempladas en el artículo 71, b) y c), del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, motivada por ingresos procedentes de ventas de productos farmacéuticos o de prestación de servicios hospitalarios.”

En materia de modificaciones presupuestarias que afecten a gastos de personal, la comunicación no se realiza a las Cortes, sino que se produce únicamente en el seno del ejecutivo, dado que el Ministerio de Economía y Hacienda debe comunicarlas al Ministerio para las Administraciones Públicas, para que éste tenga conocimiento de que se han producido. Pero la comunicación es posterior a su aprobación o denegación, por lo que esta comunicación no tiene ninguna consecuencia, al igual que no sabemos qué consecuencia tendría la ausencia de comunicación³²⁸.

b) El seguimiento de programas

La orden de 11 de abril de 1989 regula el sistema de seguimiento de programas, que parte de dos falacias: que ya en 1984 se implantó el sistema de presupuestación por

³²⁷ Artículo 9 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Estas generaciones de crédito son habitualmente competencia del Ministro de Economía y Hacienda.

³²⁸ Artículo 8.3 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

objetivos (fundamentado en la definición previa de los objetivos asignados a cada programa, permitiendo así la distribución de los recursos con criterios de racionalidad y eficacia) y que desde entonces se ha producido la consolidación del presupuesto plurianual por programas (instrumento que permite asegurar la máxima coherencia de los presupuestos anuales con los planes de actuación sectoriales a medio plazo, formulados por los distintos centros gestores del gasto público).

El sistema se concibe como un medio de control para la gestión basado en el seguimiento de objetivos y prevé la actuación de los centros gestores, de la Intervención general y de la Dirección general de Presupuestos. Los centros gestores establecen el sistema de seguimiento (no se sabe muy bien qué es el “sistema de seguimiento” teniendo en cuenta lo que sigue), la Dirección general de Presupuestos establece las normas y la Intervención general de la Administración del Estado realiza el control financiero de acuerdo con sus propias normas. Este control consiste en el examen, análisis y evaluación de los sistemas y procedimientos de seguimiento de objetivos y de cuantos documentos y antecedentes sean necesarios, y concluirá en un informe con opinión sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y de su adecuación a los programas. Finalmente se establece cierta conexión con el proceso de elaboración presupuestaria al preverse que las comisiones de análisis de programas valorarían el grado de cumplimiento de los objetivos.

Más adelante, y siguiendo con la misma retórica de perfeccionamiento del proceso presupuestario, se modifica el sistema de seguimiento de programas, coincidiendo con un absoluto descontrol tanto en el volumen (problema del déficit) como en el progresivo deterioro de la calidad de la prestación de algunos servicios públicos. Así en julio de 1992, el mes clave en el que se manifiesta ostensiblemente el fracaso de la política presupuestaria iniciada años atrás, se dictan nuevas normas para la regulación del sistema de seguimiento de programas. Estas normas poca influencia tienen en la confección de presupuestos, proceso que no cuenta con más sistema de retroalimentación que el de la contabilidad presupuestaria tradicional.

c. Ámbito

Contrasta la aparente voluntad de lograr alcanzar el principio de universalidad con el incremento de entes que se escapan del corsé del presupuesto o que pasan a adoptar formas jurídicas que les permiten eludir en mayor medida los controles tradicionales.

En la primera orden de elaboración, se incluyen entre las sociedades estatales que deben elaborar presupuestos de explotación o capital las que hayan tenido pérdidas en el ejercicio anterior, que además establecerán contratos-programa con el Estado³²⁹.

Además, en la ley de presupuestos para 1983, se elimina el presupuesto-resumen de la Seguridad Social y se amplía el control del Ministerio de Economía y Hacienda sobre el sector público³³⁰. El presupuesto para 1984 reitera que contiene como novedad mantener la integración de todos los organismos de la Administración del Estado, que ya se había producido por la ley para 1983. La ley de 1.984 se limitó a cambiar el nombre del Instituto de Tecnología de Obras Públicas y de la Edificación por el de Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.

La Ley para 1.985, que en tantos aspectos introdujo importantes novedades, inicia con fuerza el fenómeno de la reducción de la Administración Institucional del Estado, refiriéndose al mismo como fruto del proceso autonómico y del empleo de criterios de racionalidad y eficacia en la gestión pública. Se dedica a la supresión y refundición de Organismos Autónomos un largo Título VII que suprime 133 Organismos creando tan sólo cinco. Suprime con carácter general los servicios o centros de publicaciones (once organismos autónomos administrativos) y los patronatos de casas para funcionarios civiles (trece organismos autónomos comerciales que subsistieron durante 1.985 y se suprimieron efectivamente a lo largo de 1.986) y los consorcios para la gestión e inspección de las contribuciones territoriales (un total de 65 consorcios de ámbito local o provincial dependientes del ministerio de Economía y Hacienda y de las entidades locales, que se refunden en el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, que mantiene el carácter administrativo y la dependencia del Ministerio de Economía y Hacienda).

³²⁹Ya en el discurso ante el pleno del Senado, al iniciarse el debate de los presupuestos para 1983, el día 5 de julio de 1983 se refirió el Ministro de Economía y Hacienda al examen por el Consejo de Ministros *“de los contratos-programa o de obligaciones equivalentes a los contratos-programas de una treintena de empresas públicas donde se genera una gran parte del déficit”* (Diario de Sesiones del Senado nº 22, pp. 927-933, en Hacienda Pública Española nº 82, 1983)

³³⁰De 14 de septiembre de 1983 es la Resolución que regula la información económico-financiera que las empresas y entes públicos deberán remitir a la Intervención, ampliando así el control que el Ministerio de Economía y Hacienda ejerce a través de la Intervención. En esta misma dirección una Circular de 10 de noviembre modifica los modelos de información estadística, una Orden de 15 de noviembre la contabilidad de gastos públicos para adaptarla a la nueva estructura presupuestaria y una Resolución de 26 de noviembre establece y regula los informes sobre costes de funcionamiento de los servicios a rendir por los ministerios.

Se suprimen también ciertos organismos que no tienen que ver con el proceso de transferencia a las comunidades autónomas. Así el Instituto de Estudios Africanos del Ministerio de Asuntos Exteriores (que curiosamente no aparece en los estados de gastos e ingresos de los Presupuestos desde 1.984); la Comisión Liquidadora de Créditos Oficiales a la Exportación (que desaparece en 1.986) y la Caja Autónoma de Información y Expansión Comercial, dependientes del área de comercio del Ministerio de Economía y Hacienda; el Crédito Social Pesquero, cuyas funciones y personal se integran en la banca pública; el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas, que se integra junto al Servicio Nacional de Loterías en el organismo autónomo comercial Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda; el Instituto Nacional de la Calidad de la Edificación, que se integra en el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas; el Canal Imperial de Aragón, que se integra en la Confederación Hidrográfica del Ebro, Organismo Autónomo Comercial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo; el Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante, el Patronato de Promoción de Formación Profesional y el Instituto Nacional de Educación Especial, organismos autónomos administrativos del Ministerio de Educación y Ciencia; el Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, el Instituto Español de Emigración, el Instituto Nacional de Asistencia Social, la Junta Económica General de Escuelas Sociales y el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, organismos autónomos administrativos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Novedades de la orden para 1985 son la integración funcional de la Seguridad Social (la orden de 13 de mayo del Ministro de Trabajo y Seguridad Social recoge separadamente las normas correspondientes a la Seguridad Social), los organismos autónomos comerciales, industriales, financieros y análogos, las sociedades estatales y de otros entes públicos, y la extensión de la obligación de presentar presupuestos de ingresos y gastos a las sociedades estatales que deban formalizar contratos-programa con el Estado.

La exposición de motivos y el artículo primero de la ley para 1985 dicen lograr el principio de universalidad, al incluir los presupuestos de las sociedades estatales que perciben subvenciones u otras ayudas financieras con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, incluyéndose las estimaciones de sus gastos. Suprime y refunde numerosos organismos autónomos: los servicios de publicaciones de los departamentos, que se integran en ellos, los patronatos de casas para funcionarios civiles y Policía Nacional, los consorcios para la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales y numerosos organismos de todo tipo y en todos los departamentos.

El presupuesto para 1986 incluye el presupuesto de acciones conjuntas de España-Comunidades Europeas y se convierte el organismo autónomo de Ministerio de Industria IDAE (Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético) en ente de Derecho Público. Así mismo modifica el artículo 87.4 de la Ley General Presupuestaria sobre presupuestos de explotación y de capital de las sociedades estatales subvencionadas.

La ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.987, refleja la totalidad de los gastos e ingresos del Sector Público Estatal, es decir, Estado, organismos autónomos de todo tipo, Seguridad Social, Ente Público Radio Televisión Española y sus sociedades estatales, Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, Instituto Nacional de Fomento de la Exportación y las sociedades estatales que perciben subvenciones de explotación y capital con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (de éstas últimas en cuanto a gastos se incluyen sólo sus estimaciones). Se une como anexo el presupuesto-resumen de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (de acuerdo con el real decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que refunde las disposiciones legales en materia de Régimen Local. Así mismo, se incluye un título VIII de normas relativas al Presupuesto de Acciones Conjuntas España-Comunidades Europeas.

La ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.988, incluye importantes novedades respecto a la organización del sector público. Dentro del concepto de sociedad estatal se distingue entre sociedades mercantiles y entidades de Derecho Público, incluyéndose en el ámbito de la ley a aquellas de estas entidades que no perciben subvenciones de explotación o capital con cargo a los presupuestos del Estado. De las primeras, las sociedades mercantiles con mayoría de capital público que reciben subvenciones de explotación y capital con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, se siguen incluyendo las estimaciones de gastos; de las entidades de Derecho Público que se especifican se incluyen también estimaciones de ingresos. Los entes públicos son ahora los siguientes:

1. Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) organismo autónomo hasta 1984
2. Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), cuyos presupuestos eran aprobados hasta entonces por el gobierno
3. Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), creado en diciembre de 1981 como sociedad estatal

4. Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE), hasta 1986 organismo autónomo
5. Puerto Autónomo de Barcelona
6. Puerto Autónomo de Bilbao
7. Puerto Autónomo de Huelva
8. Puerto Autónomo de Valencia
9. Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), sociedad estatal del 6.1b
10. Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES)
11. Instituto de Crédito Oficial (ICO), hasta entonces organismo autónomo de carácter financiero
12. Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), hasta entonces organismo autónomo de carácter industrial

Hay que tener en cuenta que es la misma ley la que vuelve a redactar el artículo seis de la Ley General Presupuestaria, distinguiendo dos tipos de sociedades estatales y creando un tercer tipo de entes

“el resto de los Entes del Sector Público estatal no incluidos en este artículo ni en los anteriores”, que “se regirá por su normativa específica”.

Igualmente es esta ley la que cambia la configuración del ICO y de la FNMT, pasando de ser organismos autónomos de carácter financiero e industrial, respectivamente, a ser sociedades estatales, subespecie entidades de Derecho Público, con lo que escapan a la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas y de Contratos del Estado.

En 1989 se crean el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas y la Agencia para el Aceite de Oliva como organismos autónomos administrativos y se transforma el CEDEX en organismo autónomo comercial.

La ley de Presupuestos para 1989 hace alusión al carácter limitativo de los créditos del presupuesto de gastos del Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo de Administración del Patrimonio Nacional e Instituto Español de Comercio Exterior (antes INFE). Se transforma la Escuela de Hacienda Pública en organismo autónomo administrativo, la Escuela de Organización Industrial pasa de ser organismo autónomo administrativo a comercial. Se crea el Centro Nacional de Información Geográfica como organismo autónomo comercial. Se incluyen como entes de Derecho Público:

1. Instituto Nacional de Industria (INI) antes organismo autónomo
2. RETEVISION de nueva creación
3. Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)
4. Empresa Nacional de Autocares y Transporte por Carretera (ENATCAR) creada en 1987

La ley de presupuestos para 1990 incluye, en el articulado, todas las sociedades de carácter mercantil con mayoría de capital público y las cuentas de operaciones comerciales de los organismos autónomos comerciales. Pero según la publicación de la Secretaría de Estado de Hacienda “El Sector Público Estatal”, faltan en ese año:

la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios, Fondo de Garantía de las Cajas de Ahorro, Fondo de Garantía de las Cooperativas de Crédito, Banco de España, Consejo de la Juventud de España, Consejo Superior de Cooperativismo, las Gerencias de Reconversión del Naval, la Siderurgia, el Textil y la Línea Blanca, ENOSA, PESA Electrónica, TELESINCRO, INISEL, I-CUATRO, ENCE, POVISA, IBERFORESTAL, ERIA, ISELSA, IBERIA MÉXICO, IBERIA, AVIACO, TRANSEUROPA, BINTER CANARIAS, CARGOSUR, CAMPSA, FOCOEX INTERNACIONAL, INIEXPORT, MERCABADAJEZ, ENISA, ENDIASA y más de un centenar más de sociedades de carácter mercantil con mayoría de capital público.

Además se transforman la Escuela de Organización Industrial y el Instituto de Salud Carlos III en Entes Públicos y cada vez son más los entes excluidos del régimen general de presupuesto y, consecuentemente, se han de dictar normas particulares: la orden de 6 de febrero de 1991 contiene de modo separado las normas de elaboración de los planes de actuación, inversiones y financiación de las sociedades estatales. La orden de 5 de noviembre de 1991 y resolución de la Intervención de 6, determinan la estructura de las cuentas a rendir por las sociedades estatales y otros entes del sector público estatal.

**PARTE III LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO Y LA DINÁMICA DE LOS
INTERESES Y GRUPOS EN CONFLICTO**

***CAPÍTULO VII ESCENARIO DE LOS ACTORES Y MODELOS A
CONSIDERAR***

Resumen

Una vez examinada la evolución de las tensiones políticas en el presupuesto español desde los comienzos del presupuesto moderno hasta muy recientemente, trataremos de examinar las distintas visiones que del presupuesto han coexistido en los últimos momentos y en la actualidad en nuestro país. El examen de las distintas funciones del presupuesto (económica, gerencial, de control) nos muestra a los actores que defienden cada una de tales funciones. La estructura orgánica, los grupos en conflicto y las funciones de las diferentes unidades nos dan la imagen de la actual organización presupuestaria española.

Por ello y como capítulo introductorio que permita la comprensión de nuestro propio presupuesto, nos referiremos a los modelos generales de organización, así como a la manera de organizarse al máximo nivel de la Administración en nuestro país.

Simplificamos al exponer dos maneras de analizar cómo y quiénes elaboran los presupuestos. Wildavsky, en primer lugar para Estados Unidos, Lord para Francia y en nuestro país Zapico, siguen un análisis realista del comportamiento que observa el presupuesto como un fenómeno político que inserta en un marco institucional amplio. Los estudios sobre el presupuesto de la corriente *teoría de la organización* analizan la realidad descomponiéndola en sus datos elementales y, en lo posible midiendo y valorando, con frecuencia separadamente, sus distintas variables. Ambas aportaciones son nuestro punto de partida, sin que tratemos continuamente de ir validando sus conclusiones en nuestra propia realidad.

Los dos modelos comparados de organización presupuestaria, el norteamericano y el continental europeo, sitúan el presupuesto dependiente de la cúspide de la organización (la presidencia del Estado y del ejecutivo) o del órgano que se ocupa de la más genérica función financiera. Ambos modelos tienen consecuencias diferentes no sólo para la propia organización presupuestaria, sino para la importancia y el comportamiento del poder legislativo en cada uno de ellos.

De los dos modelos extraemos dos grupos de funciones principales que se dan, se comparten de manera desigual en nuestra propia realidad: función gerencial amplia (la dirección del país, del Estado o de la Administración en general) y relación ingresos-gastos, política económica y control del gasto (tareas estas más específicas que las anteriores, que nos sirven para construir el siguiente capítulo).

Los elementos a considerar por nosotros son las unidades (ministerios y unidades internas de cada uno de ellos) y las relaciones entre ellas (destacadamente cuando las mismas son de autoridad y dependencia). El aspecto referido a los recursos humanos encabeza el segundo gran grupo de cuestiones, ya que en el análisis de las tensiones en nuestro país ha surgido el factor de los recursos humanos como altamente explicativo. El continuo contraste entre las funciones atribuidas legalmente y las tareas realmente desempeñadas, que se centra especialmente en el período que comienza con la Ley General Presupuestaria, cuya aprobación da pie a que cualquier intento reformista trate de cerrar teóricamente el tremendo escalón que hay entre unas y otras. En el apartado final nos referiremos a la imagen del presupuesto y de la Administración presupuestaria central en nuestro país, ya que entendemos que el valor de la imagen, de la apariencia es capital para entender las políticas públicas reales.

Finalmente, los límites de la organización no están bien definidos, entremezclándose con la elaboración de presupuestos otras tareas de diseño orgánico y de recursos en general que teóricamente corresponden a áreas distintas.

1. LOS MODELOS GENERALES DE ORGANIZACIÓN

El marco político y las razones eminentemente políticas que guían todo el proceso presupuestario son el referente básico de lo que aquí se dice sobre la organización, debiéndose distinguir entre lo que son cuestiones políticas de índole general de lo que son , aparentemente, opciones políticas de menor rango.

En cuanto a las primeras, se enlaza directamente con la idea de conflicto y se parte de la necesidad de debate público y competencia para alcanzar soluciones políticas, presentes en la obra de Wildavsky y que llevan a éste a defender en su última edición³³¹ la irracionalidad radical de las nuevas técnicas presupuestarias.

Del segundo grupo de cuestiones rescataremos la importancia de ciertas decisiones sobre el diseño de las organizaciones administrativas, es decir veremos las consecuencias, finalmente políticas, de optar o no por un determinado modelo de organización. Como se verá, la perspectiva estructuralista, con especial incidencia en las cuestiones que

³³¹ The new politics of the budgetary process, 1988

afectan al diseño orgánico, pesa más en la exposición realizada que las cuestiones sobre el comportamiento de los actores presupuestarios. No obstante, este último se ve como producto y agente precisamente del diseño orgánico, en el cual cobra sentido.

Si algún contenido prescriptivo pudiera deducirse, sería precisamente la importancia de este diseño orgánico para el comportamiento de las organizaciones públicas.

Para comenzar, se hará una breve descripción de los dos modelos generales de organización presupuestaria al máximo nivel, el de la inserción o dependencia orgánica del órgano que tiene como misión la elaboración del presupuesto. Los dos modelos comparados existentes de organización de la administración presupuestaria (encuadramiento en la cúspide de la organización o dependencia de la función financiera) indican la diversidad de funciones que se asignan a la presupuestación.

En unos casos de función gerencial en un sentido amplio, en el que el departamento de presupuestación tiene una competencia explícita sobre el conjunto de las tareas generales de la organización, situándose en relación directa con la presidencia.

En otros casos, más frecuentes, se mezclan las actividades presupuestarias con las de obtención de los ingresos o con las de gestión de la política económica. Así tendremos un marco cuando iniciemos la descripción de nuestra organización presupuestaria, situándola en el marco político y destacando las cuestiones relativas al diseño orgánico, de donde cabe deducir distintos comportamientos de la organización y de sus actores componentes.

A. Modelo norteamericano

La dependencia de la cúspide del ejecutivo con relevancia del legislativo es la principal característica del sistema presupuestario norteamericano, por encima de su mayor tecnificación y de las características orgánicas menores y del tipo de personal empleado. En los Estados Unidos, la formación del proyecto de presupuestos es una tarea del Presidente de la Unión, en la que todos los ministros o secretarios, incluido el del Tesoro, ocupan una posición subordinada.

Así, creemos que se pueden distinguir netamente los papeles y perspectivas del presidente y de los miembros del Congreso de los departamentos y agencias, a los que se puede atribuir una perspectiva limitada, unos intereses ligados a los de los fines y personas con los que conviven y a los que sirven. Cada unidad defiende así unos incrementos de asignaciones por encima de los intereses del Presidente, contra éste y contra los mis-

mos representantes del Congreso. Los intereses del Tesoro también son declarante especializados y limitados, se expresan en términos netamente fiscales y no son directamente conflictivos con los de cada uno de los demás departamentos, sino en cuanto colisionan con esta política particular. Sólo el Presidente y su staff actúan desde una perspectiva general que se opone a la particular de las agencias. Perspectiva general que, dado que se apoya en una diferente fuente de poder, no tiene que coincidir con la propia del Senado y de la Cámara de Representantes, todas ellas en potencial conflicto. De hecho hay tantos intereses generales como actores en presencia y el proceso presupuestario es paralelo al político, cada agente tratando de hacer primar abierta o subrepticamente su punto de vista.

Para tal juego de muchos jugadores, cada cual se trata de dotar de los medios y de las posibilidades de acción que los demás le permiten, multiplicándose las fuentes de información y los esfuerzos por demostrar la racionalidad de las opciones defendidas y los puntos débiles de las rivales. Dentro de este esquema no está ausente la opinión pública, el electorado, que actúa bien a través de organizaciones y de grupos de interés (o de presión) en relación con las agencias, la Presidencia y el Congreso, bien a través de los mecanismos electorales para la Presidencia, las cámaras del Congreso y los órganos de representación administrativos.

La tecnificación del proceso presupuestario norteamericano no conlleva la anulación del peso de la opinión pública, en aras de una superioridad de los elementos técnicos, sino que es una técnica más para la democracia con el pueblo.

Hasta ahora las administraciones y las burocracias parecen estar ausentes de la descripción que se ha hecho de este proceso, que poco parece tener que ver con las mucho más famosas ayudas al cálculo e instrumentos analíticos que los norteamericanos han exportado por todo el mundo. Sin embargo, el aspecto organizativo trae a colación la importancia de los órganos que se ocupan de la elaboración presupuestaria en los diversos ámbitos. Lo que ocurre es que no se enfocan los aspectos organizativos como si se estuviera diseñando el departamento de control de una industria o el negociado de licencias de pesca en aguas interiores de una comunidad autónoma. Los aspectos organizativos se ven como un aspecto menor pero de gran importancia de la política y de la sociedad. Sólo así se percibe la altura política que cobra la descripción de Wildavsky del comportamiento de diversos departamentos de la Administración federal norteamericana.

B. Modelo financiero con legislativo débil

Este modelo, prácticamente coincidente con el nuestro en sus líneas generales, es el seguido por la mayor parte de los países europeos. En él el papel principal es el desempeñado por el Ministerio del Tesoro o de Finanzas, existiendo no obstante, con cierta frecuencia un departamento específico para el presupuesto (así en Italia, lo cual no contradice en absoluto las líneas generales dado el elevado número tradicional de departamentos ministeriales y la escasa entidad del ministerio del presupuesto, en la última versión conocida dentro del MEF, Ministerio de Economía y Finanzas), o la denominación de presupuesto añadida a la de ministerio de finanzas (tal como ocurre en Francia, Ministro Delegado del Presupuesto dentro del Ministerio de Finanzas y Cuentas Públicas).

En cuanto al legislativo débil, pensamos que ésta es la principal característica que, contra lo expuesto habitualmente por el derecho político, da unidad a los sistemas parlamentarios de estos países.

Tanto en el Reino Unido, con su ponderada soberanía parlamentaria y su sistema de representación mayoritaria, como en Francia, con un sistema semi-presidencialista y una representación mayoritario-proporcional, el papel de las asambleas representativas es infinitamente menor que el que existe en los Estados Unidos, al menos en el aspecto presupuestario. Las cámaras se limitan a refrendar lo que el gabinete o los estados mayores de los partidos políticos les imponen, existiendo así un amplio campo libre para la acción del ejecutivo.

Tanto el Gobierno como la Administración son los auténticos protagonistas del juego presupuestario, en el que los parlamentarios no cuentan ni con la información ni con la formación ni, probablemente, con el interés suficiente para ocupar el papel que las distintas constituciones les dan. Sólo el ejecutivo desempeña con creces el papel de dirección en materia presupuestaria.

Sin embargo aun siendo tan distintas las estructuras, la descripción que se hace del comportamiento en este que nosotros consideramos modelo, no difiere radicalmente de la descripción del modelo norteamericano, si bien hay que decir que aquella venía fuertemente condicionada por la brillantez expositiva del norteamericano. Las dos descripciones de sistemas continentales que conocemos (la de Lord y la de Zapico) parecen trasplantar el comportamiento norteamericano a contextos diferentes. Creemos que la razón está en que se ignora precisamente la diferencia contextual, en particular el papel del par-

lamento y el de la opinión pública en los Estados Unidos y en Europa, para a continuación no tener en cuenta la gran diferencia de diseños orgánicos en ambas realidades.

Muy someramente, se desconsidera el papel técnico de las cámaras y de sus órganos técnicos de apoyo (la Oficina Presupuestaria del Congreso y la General Accounting Office en Estados Unidos, sin parangón en Europa) y la diferente ubicación del órgano técnico de elaboración presupuestaria en ambos (en la Presidencia estadounidense y en algún sector de la administración financiera en Europa).

C. Diversidad de funciones asignadas

A dos realidades organizativas diferentes (que probablemente no agotan las posibilidades imaginables) corresponden diferentes concepciones sobre lo que implica la elaboración de presupuestos públicos. Es decir, justamente al contrario en el orden lógico y temporal, estas diferentes concepciones parecen orientar la opción por un modelo u otro de organización, en realidad fruto de dos culturas políticas distintas.

Naturalmente no queremos decir que ello obedezca a elecciones meditadas sobre ubicar aquí o allá las competencias sobre el presupuesto, o sobre el papel a representar por cada participante. Lo que queremos señalar es una cuestión de congruencia en el sentido utilizado por Mintzberg al referirse a la relación entre el entorno y el diseño orgánico y entre los distintos parámetros de diseño³³². Es decir, resulta incongruente situar una función especializada, como la de dirección de la política económica o la política fiscal, en un lugar de la organización (en sentido amplio que comprende al legislativo) orientado hacia una tarea mucho más general o al conjunto de las tareas de la organización en su vertiente estratégica. Y resulta igual de incongruente asignar la función general de dirección de un país o de la totalidad de su Administración pública, a un sector de la organización cuya función es tremendamente especializada en un sentido diferente, o cuyos miembros carecen de esa orientación general y estratégica.

Pero el dato principal que queremos señalar en este lugar es mucho más simple e importante que el tratar de buscar la eventual incongruencia de las soluciones efectivamente adoptadas. Se trata de señalar que cabe exigir al presupuesto que cumpla funciones muy variadas, desde ser un instrumento de debate público sobre las metas a perseguir por

³³²Henry MINTZBERG, *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1984.

una sociedad, en clara conexión con la opinión pública y, en nuestras sociedades democráticas, con el proceso electoral de elección de unos u otros gobernantes, hasta ser una previsión de las magnitudes monetarias que, en un período anual, mensual o diario, el sector público detraerá o pondrá en las manos de las economías privadas.

Entre estas dos opciones caben multitud de funciones a asignar al presupuesto, permanentes o coyunturales, piénsese en el uso del presupuesto como instrumento para derribar gobiernos o como instrumento para disciplinar el comportamiento anárquico de una Administración pública (o de un ente territorial que depende de un presupuesto ajeno para su propio funcionamiento o incluso existencia).

Al carácter instrumental del presupuesto ya nos hemos referido reiteradamente, aquí lo que se trata de destacar es la posible utilización del presupuesto asignándole una función gerencial amplia, en contacto con los restantes factores administrativos (el diseño orgánico, los recursos humanos, el procedimiento de gestión y los sistemas de información) para la puesta en práctica de la totalidad de las políticas públicas.

También cabe asignar al presupuesto una estricta función financiera, relacionada bien con el binomio ingresos-gastos y su gestión y control, bien con la política económica general cuando ésta existe.

El segundo caso es el que se da en nuestro país, pero el dinamismo de la Administración y la contingencia del reparto competencial han dado lugar a situaciones diversas.

De coexistencia de gestión de los ingresos y de control del gasto, sin mayores preocupaciones ni por la planificación ni por la gestión de la política económica, en un contexto de relativa autonomía y hasta anarquía administrativas. También una situación en la que la administración financiera stricto sensu coexiste con órganos con competencia general sobre la administración y la planificación económica. Finalmente una situación en la que el control, la gestión de los ingresos y la política económica se atribuyen al mismo departamento ministerial, el cual aspira a la dirección de la totalidad de la acción administrativa.

2. ELEMENTOS A CONSIDERAR

A. Estructura y relaciones

Se parte inicialmente de una descripción un tanto clásica de la organización, considerando las unidades que integran la organización presupuestaria y las relaciones entre ellas. En tal descripción hay que acostumbrarse a tener que tratar simultáneamente una

cierta estabilidad de las grandes líneas de la organización, más duradera en el tiempo de lo que los boletines oficiales parecen indicar, con los constantes cambios orgánicos que se producen, que dificultan el seguimiento de la organización formal. Debemos así distinguir entre la organización real más estable, de la aparente, en la que se cambian denominaciones o adscripciones que no llegan a fraguar.

a. Unidades

Las unidades o elementos componentes de la organización se dividen en dos niveles diferentes, uno que afecta a la división ministerial, donde se consideran fundamentalmente los ministerios de Hacienda, de Presidencia y la propia jefatura del Gobierno, así como las derivaciones posteriores de estos ministerios: Economía, Economía y Hacienda, Relaciones con las Cortes y Administraciones Públicas³³³.

Otro segundo nivel es el que afecta a las unidades arriba mencionadas, que se subdividen o agrupan a su vez a las unidades menores, tales como subdirecciones generales, direcciones generales, subsecretarías, secretarías generales, secretarías de Estado, diversas comisiones o grupos de trabajo y unidades equivalentes.

I. Altos órganos de competencia horizontal

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

VICEPRESIDENCIAS

HACIENDA

PRESIDENCIA

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

ECONOMÍA

ECONOMÍA Y HACIENDA

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

RELACIONES CON LAS CORTES Y LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO

³³³ Este ministerio desapareció, tras su refundición con el del Portavoz del Gobierno y con la Secretaría General de la Coordinación y Servicios de la Presidencia del Gobierno, y la vuelta a la antigua denominación de Ministerio de la Presidencia (Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales y Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, por el que se determina la estructura básica del Ministerio de la Presidencia, BOE de 6 de septiembre).

a) La división ministerial y el presupuesto

A un primer nivel de división han de considerarse los distintos ministerios implicados en la elaboración de las decisiones presupuestarias.

Entre los ministerios propiamente dichos habrá que distinguir entre los que desempeñan funciones coordinadoras, a los que podemos llamar de competencia horizontal o manifestada sobre el conjunto de la Administración pública, y los ministerios del ramo o sectoriales, con una delimitación mucho más restringida de competencias, limitadas a un sector de actividad. Esto no quiere decir que así quede resuelta la delimitación de competencias entre estos últimos, pues unos y otros tienden a expandir sus competencias más allá de lo que en un momento dado puede parecer razonable, o está prescrito por el ordenamiento jurídico, pero en todo caso la delimitación de competencias entre estos ministerios del ramo desborda ampliamente el objeto de este trabajo.

Lo que interesa distinguir es que mientras que los primeros parecen disfrutar de un cierto derecho a intervenir en aspectos capitales de la política de cada una de las ramas de la Administración³³⁴ (en esto se traduce precisamente su horizontalidad), no ocurre lo mismo con los ministerios de competencia verticalmente delimitada, que se encuentran claramente subordinados a los primeros, de los que obtienen sus recursos y de los que reciben siempre algún tipo de supervisión. Destacaremos el área de grandes órganos de competencia horizontal, fundamental no sólo por el alto contenido político de sus atribuciones, sino por su intervención en los asuntos cotidianos de los demás ministerios.

Por un lado los órganos y ministerios aparentemente más ligados a la cúspide del ejecutivo, así como las vicepresidencias, económicas o no, cuando existen. Incluimos a la Presidencia del Gobierno en esta división ministerial, a pesar de su carácter de superioridad, por haberse provisto casi siempre de un entorno ministerial como staff de apoyo (gabinetes u órganos asesores) y por su lugar subordinado pero inmediato, contiguo a la jefatura del Estado hasta la muerte de Franco. Y a las vicepresidencias por dos razones: compartir con aquélla la función de coordinación general que se ha de manifestar necesariamente en la tarea presupuestaria y su necesaria relación con la presidencia. De ahí que orgánicamente resulta difícil distinguir de la propia presidencia, al compartir tanto su ubi-

³³⁴Por participar precisamente de manera destacada en lo que BAENA, en sus apuntes de cátedra, denomina las funciones de apoyo a la decisión o, fundamentalmente, de mantenimiento.

cación física como, más importante, sus órganos de apoyo. Más recientemente, deben incluirse ministerios como el de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno y el de Administraciones Públicas. Estos ministerios suceden al de la Presidencia del Gobierno y conservan hasta muy recientemente importantes competencias en el área presupuestaria, competencias de tipo coordinador general, por cuanto son el apoyo del Consejo de Ministros y el órgano de relación ordinaria con las Cortes Generales (en el primer caso) o los responsables de la política general de recursos humanos (en el segundo caso), o competencias más específicas que inciden en nuestro campo de análisis. Entre estas competencias más específicas citaremos ahora la coordinación de la actuación del Gobierno y de la Administración ante las Cortes para la tramitación del presupuesto, que son más de tipo informal que formal, así como las actuaciones concretas del Ministerio de las Administraciones Públicas en cuanto a capítulo primero de los presupuestos generales del Estado y elaboración de la Oferta de Empleo Público.

Siguiendo con los órganos de competencia general u horizontal, hay que referirse al Ministerio de Economía y Hacienda, haciendo notar que tal denominación y fusión de dos áreas competenciales es reciente (de diciembre de 1982 a diciembre de 2011) y que el área de economía o de planificación, antes de seis años de existencia separada de dos ministerios, se ha situado durante mucho tiempo en la Presidencia del Gobierno.

Además, refiriéndonos específicamente al área de Hacienda, es de resaltar que en ella se dan, de acuerdo con nuestro criterio de división, dos clases de competencias bien distintas. El área de obtención de recursos, que aunque allega recursos para el conjunto de la Administración e incluso para el conjunto de las administraciones públicas y del sector empresarial público, no tiene competencias significativas sobre las actuaciones concretas, sobre las políticas públicas asignadas, de cada uno de los demás ministerios. Y todo un bloque de competencias de muy distinto tipo que se proyecta precisamente sobre cada uno de los ministerios y de las demás administraciones públicas. Este segundo bloque de competencias es muy heterogéneo, incluyendo desde el asesoramiento y control de estricta legalidad ejercido hasta 1985 por la Dirección general de lo Contencioso del Estado³³⁵,

³³⁵ Desde 1985, en que esta dirección, con el nombre de Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, depende del Ministerio de Justicia, la situación es algo diferente, si bien cabe decir que la función que ejerce esta dirección, además de la asesoramiento jurídico y la defensa en juicio del Estado, continua siendo de un cierto tipo de control, a menudo ejercido en colaboración con la respectiva intervención delegada del Ministerio de Economía y Hacienda.

hasta la gestión patrimonial de la Administración del Estado y de parte del sector público empresarial. En este segundo bloque es en el que podemos incluir a los órganos presupuestarios y de control financiero.

Hay que decir que, tras esta delimitación analítica en la que se pueden separar sucesivos sectores del Ministerio de Economía y Hacienda, se oculta una gran complejidad en la que no aparecen claras las competencias ejercidas ni las razones que llevan a adoptar unas u otras decisiones. Esto se manifiesta no sólo en el funcionamiento efectivo del departamento y en los problemas de delimitación competencial interna y externa, sino en el propio diseño orgánico del mismo³³⁶.

Es decir, el diseño orgánico refleja los problemas de coordinación entre funciones que potencialmente pueden ser tanto complementarias como contradictorias, entre funciones orientadas a la modificación del futuro o a su predicción, entre funciones de puro mantenimiento y funciones de coordinación, con la connotación de superioridad que, pese a todo, conlleva esta palabra. Entre un ministerio del mismo rango que los demás, con una delimitación competencial al efecto similar a la del resto de los departamentos, y un ministerio con una constante vocación de dirección y vigilancia sobre los demás.

El resto de los ministerios (incluidos a efectos presupuestarios la totalidad de ellos, también los de competencia horizontal a los que acabamos de referirnos) tienen una competencia verticalmente delimitada y horizontalmente restringida. Es a estos efectos como podemos observar que cada ministerio tiene un doble problema de delimitación competencial.

Por un lado (y a título de ejemplo), por bien que se puedan delimitar las competencias del Ministerio de Educación respecto al de Industria y Comercio, o del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social respecto a los de Sanidad o de cada uno de ellos respecto al de Asuntos Sociales o de Asuntos Exteriores, en los que la distinción no siempre es

³³⁶ A este respecto, ya a principios de 1985 era patente para los propios altos funcionarios o directivos del área presupuestaria el problema de coordinación y de delimitación de competencias que planteaba la participación de numerosas direcciones generales pertenecientes a dos secretarías de Estado distintas (Economía y Hacienda). Desde el punto de vista propio de Hacienda, o del complejo Intervención-Presupuestos, la solución parecía encontrarse en un mayor liderazgo de la Dirección general de Presupuestos, la cual (ya entonces se decía) interviene demasiado tarde en el proceso decisorial previo a la gran decisión política. Así mismo se veía la necesidad de discutir los programas en su conjunto, no fragmentando los aspectos de personal, de gastos corrientes, de inversiones y de financiación de las haciendas descentralizadas. (Primer Curso -y único con este nombre y con finalidad renovadora- de Presupuestación en el Sector Público, organizado por la Secretaría de Estado de Hacienda entre octubre de 1984 y mayo de 1985).

perfecta, la realidad es mucho más rica respecto a problemas competenciales con los ministerios horizontales de lo que aquí podemos dejar indicado. También aquí se manifiesta el poder de los ministerios horizontales, ante los que aquéllos deben acudir para resolver estos problemas de delimitación competencial.

Por otro lado, de mayor importancia para nuestro propósito, cada ministerio de los sectoriales mencionados en el párrafo anterior no controla todas las claves necesarias para orientar su propia política, no dominando concretamente ni los recursos con que cuenta para ello ni el ritmo al que podrá utilizar tales recursos. Aquí intervienen con más fuerza los departamentos horizontales más arriba referidos, que conocen de todos estos aspectos de recursos humanos, organizativos y financieros.

Se podría decir a este respecto que, si bien los ministerios de vocación horizontal pueden actuar para dar apoyo y asegurar ciertas condiciones en principio inciertas como las referidas a los recursos, y para ese fin están idealmente concebidos, la realidad no es siempre tan benigna. Es decir, estos ministerios horizontales no obran positivamente para reducir la incertidumbre o garantizar el acceso a los recursos. Aspectos en principio externos, como la hostilidad o la incertidumbre del entorno, no existen únicamente fuera de la Administración, limitados a la sociedad en sus distintas manifestaciones, sino que ciertos órganos de la propia Administración pueden convertirse en fuente de esas agresiones, pasando de ser órganos creados para el mantenimiento general de la organización (o incluso para reducir la incertidumbre respecto al entorno) a órganos que impiden diseñar y planificar convenientemente el futuro. Se trata evidentemente de consecuencias no buscadas pero no por ello menos reales que deben considerarse.

En concreto veremos cómo el ejercicio de la función presupuestaria no contribuye precisamente a dar ese apoyo positivo a la política propia de cada ministerio, convirtiéndose para éstos en una amenaza, la cual no resulta justificada o minorada por la supuesta defensa de intereses superiores o comunes a toda la organización por parte de los órganos con especial competencia presupuestaria.

Ya se deduce del apartado anterior que se pondrá especial énfasis en los ministerios horizontales o coordinadores, singularmente en el de Hacienda. Sí se puede sacar partida de esta oposición entre ministerios horizontales y verticales, pero no llegar a extraer todas sus consecuencias. Así pues nos dedicaremos en primer lugar a examinar los ministerios horizontales, especialmente el área de gasto de Presidencia, Economía y Hacienda.

b). La organización de Hacienda

En el Ministerio de Hacienda, veamos en primer lugar que el ministerio se nos presenta como una pirámide de altura variable, en cuya cúspide se puede situar al ministro. Dentro de esta figura piramidal podemos encontrar en unos momentos una estructura muy plana en la que además del ministro se encuentra un subsecretario (competente al igual que el ministro tanto en ingresos como en gastos) y bajo él un grupo de direcciones generales, cada una de ellas con sus correspondientes secciones o (más recientemente) subdirecciones generales.

Una de estas secciones, dentro de la Intervención general, sería durante mucho tiempo la competente en materia de formación y modificación de presupuestos. Esta sería la estructura más simple, en la que los presupuestos y su control, poco tecnificados, se encuentran en la misma unidad, a poca distancia del ministro.

En otros momentos la estructura se vuelve más “picuda”, con la creación de nuevas subsecretarías o secretarías de Estado superpuestas al área de presupuestación y control, que quedan de este modo sustraídas del mando directo del ministro. Además en el nivel inferior se pueden crear nuevas unidades de distinto rango que complican aún más la organización.

Por arriba habremos de referirnos a la creación de las Subsecretarías del Tesoro y Gastos Públicos, de Economía Financiera o de Presupuesto y Gasto Público, y a las Secretarías generales de Presupuesto y Gasto Público, de Hacienda y de Planificación y Presupuestos, así como a la creación de las Secretarías de Estado de Hacienda y de Economía y Planificación.

Descendiendo en la estructura, a la primitiva organización en la que todo lo presupuestario dentro del Ministerio de Hacienda se integra en una única dirección general, la Intervención general, suceden situaciones en las que sus funciones se desagregan en una multitud de direcciones generales de nueva creación, tales como la de Presupuestos, la del Tesoro y Presupuestos, la de Coordinación con las Haciendas Territoriales, la de Gastos de Personal (luego Costes de Personal y Pensiones Públicas), la del Centro Informático del Presupuesto y el Plan (luego Informática Presupuestaria) y, más tardíamente, la de Planificación, dentro del área de economía.

Esta estructura más compleja puede dar como resultado, por una parte, una mayor especialización y tecnificación del trabajo, pero por otro lado redundante en la necesidad de

crear nuevos mecanismos de coordinación y de resolución de conflictos que reconduzcan la dispersión de funciones a la integración de objetivos.

Prueba y consecuencia de esto último es la creación, en distintos momentos, de unidades fuera de la línea jerárquica ordinaria, que se superponen a las unidades referidas. Tales unidades fuera de la estructura tradicional son tanto de carácter permanente como de existencia esporádica, e integran tanto a funcionarios del propio ministerio como a funcionarios de los demás ministerios, siendo las más de las veces (pero no siempre) de funcionamiento colegiado.

2 Órganos superiores de Hacienda

ÁREA DE INGRESOS Y GASTOS

- Subsecretaría Hacienda (hasta 1959 y 1968/73)
- Secretaría Gral. de Hacienda (1984/87)
- Secretaría de Estado de Hacienda (1982/87)

ÁREA DE INGRESOS

- Subsecretaría de Hacienda (1959/68)
- Secretaría Gral. de Hacienda (1987/92)
- Agencia Estatal Administración Tributaria

ÁREA DE GASTOS

- Subsecretarías/Secretarías generales
- Tesoro y Gastos Públicos (1959/67)
- Economía Financiera (1973/77)
- Presupuesto y Gasto Público (1977/84)
- Planificación y Presupuestos (1987/92)

c) la organización de la Presidencia

El otro gran sector de coordinación es el que se refiere a la Presidencia del Gobierno y sus órganos relacionados. No resulta fácil distinguir la estricta Presidencia del ministerio de igual nombre y sus modificaciones posteriores. Probablemente en los primeros tiempos el entorno de la Presidencia coincidía bastante aproximadamente con lo que luego sería el Ministerio de la Presidencia, no acudiéndose a la creación de gabinetes

especializados en el asesoramiento político. Y en esos primeros tiempos la Presidencia desempeñaba un importante papel no sólo de alta coordinación en el seno del Consejo de Ministros, sino que contaba además con la Comisaría del Plan de Desarrollo como importante órgano de coordinación estrictamente económica, al menos en cuanto a las inversiones públicas.

Posteriormente se rompe esta identidad y a ello le sigue la desvinculación de esta importante parcela de la administración económica, que con el tiempo sería engullida por el nuevo Ministerio de Economía y Hacienda. No obstante, hasta 1986 el Ministerio de la Presidencia llevaría aparejada una serie de competencias específicas, en materia de organización y personal, a la proximidad a la Presidencia del Gobierno. A partir de ese año se desvinculan totalmente estas competencias de la Presidencia, con lo que las atribuciones con repercusiones en materia presupuestaria existen pero ligadas a un ministerio con menor cercanía a la que se va configurando poco a poco como fuente de poder. Las direcciones generales de Organización, Puestos de Trabajo e Informática y las de Administración Territorial pueden tener competencias paralelas a las del Ministerio de Economía y Hacienda en materia de organización y recursos de personal y en coordinación con las administraciones públicas territoriales, pero nadie equipararía las consecuencias que tienen las decisiones del Ministro de Economía y Hacienda a las que, en el mismo campo, pudiera adoptar el Ministro para las Administraciones públicas.

A medio camino entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda hay que considerar al Ministerio de Economía, con competencias sobre materia estrictamente de análisis y estudio económico y sobre planificación y coordinación de las inversiones públicas. Hay que recordar que durante mucho tiempo esta competencia perteneció a la Presidencia y no a Hacienda. Al fusionarse con este ministerio, las inversiones públicas caen bajo el control de la Secretaría de Estado de Economía y Planificación, a través del Comité de Inversiones Públicas, mientras que la presupuestación depende de la Secretaría de Estado de Hacienda, mediante la Dirección general de Presupuestos. Esto plantearía durante algún tiempo problemas de coordinación en cuanto a las inversiones públicas, que serían resueltos al final eliminando todas las competencias sobre las inversiones de Economía, integrando presupuestación y planificación en una misma unidad orgánica, con las consecuencias que se apuntan en el apartado dedicado a la organización económica del presupuesto.

3 Órganos superiores de Economía

Comisaria del Plan de Desarrollo (1965/73)

Ministerio de Planificación del Desarrollo (1973/75)

Ministerio de Economía (1977/82)

Secretaría de Estado de Coordinación y Programación Económica (1977/79)

Subsecretaría de Economía (1979/82)

Secretaría de Estado de Economía y Planificación (1983/87)

Secretaría de Estado de Economía (1987/92)

d) La división interna en cada uno de los departamentos

No se desecha el estudio pormenorizado de cada uno de los demás ministerios porque se considere que el comportamiento interno de cada uno de ellos es más o menos parecido al del resto. Más bien sugerimos lo contrario, pudiéndose hallar grandes diferencias entre ministerios inversores y prestadores de servicios, entre ministerios con gran volumen de gasto y ministerios de reducido gasto público, entre ministerios tradicionales y modernos, entre ministerios de alto contenido político y de menor importancia. Lo que ocurre es que tales diferencias y su análisis exceden con mucho el propósito y las posibilidades de este trabajo, que debe ser constantemente redelimitado.

Dado que es imposible acometer un estudio detenido de cada uno de los ministerios en el aspecto presupuestario, habremos de limitarnos a una mención apresurada de las unidades clave de relevancia para explicar la actuación presupuestaria de la Administración del Estado español. Quedan por ver en esta introducción las unidades relevantes dentro de cada uno de los ministerios. Estas son, muy someramente, las subsecretarías, las comisiones presupuestarias y las oficinas presupuestarias.

Las funciones de cada uno de estos órganos son de coordinación en el aspecto de presupuestación dentro de cada uno de los ministerios, con objeto de presentar una postura unitaria y ser un único interlocutor frente a la Dirección general de Presupuestos, modelo único elegido en 1979 y teóricamente vigente en la actualidad.

Además de estas unidades existen direcciones generales con importantes funciones en el aspecto presupuestario, pero sus competencias y su misma existencia dependen de la casuística de cada ministerio. Así, dependiendo de cada ministerio puede existir además un comité de dirección o consejo de dirección que actúe en lugar de la comisión

presupuestaria, puede existir una dirección general interpuesta entre el subsecretario y la oficina presupuestaria o pueden existir direcciones u organismos que, por su importancia real o supuesta, tiendan a relacionarse directamente con el Ministerio de Economía y Hacienda, sin la intermediación de los órganos de coordinación interna a los que hemos hecho referencia.

b. Relaciones entre unidades (autoridad y dependencia)

Las primeras relaciones a considerar son las que se dan entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la jefatura del Gobierno y su entorno. Aunque nominalmente la competencia sobre el presupuesto ha correspondido siempre al Ministro de Hacienda, también ha existido siempre sobre éste un órgano con superior competencia que teóricamente coordinaba a éste con los demás ministros. Tal órgano, anteriormente el jefe del Estado y modernamente el presidente del Gobierno, de superioridad fuera de discusión formal (quizás con la excepción del período de transición política 1977-1982 con la UCD), se apoyaba en una serie de órganos tales como el Ministerio de la Presidencia o las vicepresidencias.

Pero la cuestión primordial para nosotros no es la de la competencia formal de unos órganos sobre otros, sino de qué modo unos u otros lideran el proceso presupuestario en sus diversas fases. Este liderazgo depende no tanto de la competencia formalmente atribuida, cuanto de los medios de todo tipo que apoyan este liderazgo. Entre ellos está el diseño orgánico y el diseño particular de puestos, lo que depende en gran medida de los propósitos buscados en el presupuesto y de las personas que ocupan las posiciones clave en este proceso, que es fundamentalmente una mezcla de imposición y negociación.

Pues bien, en estas relaciones es básico, previo a considerar las relaciones en cuestión, el valorar cada una de las unidades y sus posibilidades reales tanto de liderar el proceso como de ejercer autoridad o de crear dependencia en otras unidades. Una cuestión es la posibilidad de apelar a una vicepresidencia o a la jefatura del Gobierno para la resolución de los conflictos, y cuestión bien diferente la de contrarrestar la competencia técnica del órgano presupuestario coordinador.

La posibilidad de apelar a la Presidencia, como mecanismo de resolución de los conflictos, parece mayor cuando la Presidencia cuenta con unidades y canales de información propios que cuando la información y los órganos técnicos se acumulan en el Ministerio de Economía y Hacienda, convertido así en una vicepresidencia de facto. Por otra

parte, dado que el poder se manifiesta como tal aun cuando carezca de autoridad y de competencia técnica, el producto final del proceso presupuestario será radicalmente distinto según cuales sean las premisas que orientan las decisiones adoptadas y según la corrección de tales premisas utilizadas. Éstas serán muy diferentes cuando se utilizan premisas de carácter político general y cuando se tiene una orientación dirigida a los ciudadanos o al cuerpo electoral en general, distintas de las que manejan quienes son responsables únicamente de la marcha de la economía o de las finanzas públicas, aspecto este de importancia pero no el único en la política presupuestaria.

Además debe considerarse la diferencia de comportamiento cuando existe una gran simplicidad, con cierta concentración de competencias en un sólo órgano, situación que sólo se da en un determinado momento fuera y anterior a nuestro período central de estudio, y cuando la organización es altamente compleja, a partir de 1977.

En el primer caso las relaciones a tratar son únicamente entre ministerios, mientras que en el segundo, en el que nos encontramos actualmente, habrán de tenerse en cuenta los problemas de coordinación internos al ministerio presupuestario por excelencia. Además en este caso los ministerios horizontales, o sus centros gestores, deberán tratar a la vez con órganos superiores (ministerio, secretarías de Estado o secretarías generales) y con cada uno de los órganos de inferior rango que se ocupan de aspectos presupuestarios. De este modo las relaciones posibles se multiplican, planteándose la posibilidad de que esto redunde en beneficio negociador para el Ministerio de Economía y Hacienda o para sus oponentes en la negociación.

Además de cuestionar que esta situación compleja beneficie la racionalidad global del sistema de presupuestación, aquí nos inclinamos a sostener que la posición negociadora del Ministerio de Economía y Hacienda resulta reforzada cuando diversifica de esta manera su propia organización, manteniendo sus poderes formales e incrementando los informales, y obliga a cada uno de los ministerios a mantener múltiples negociaciones bilaterales con cada uno de los órganos correspondientes del área de gasto público y a adoptar un tipo de organización que no es necesariamente el que mejor se adapta a sus cometidos principales.

También deben considerarse las relaciones que se dan en cada uno de los ministerios. La reforma del presupuesto emprendida en los años 70 pretendía incrementar la coordinación dentro de cada uno de los ministerios, a través de un gran protagonismo de la subsecretaría respectiva y de la existencia de un único interlocutor técnico por parte de cada ministerio, o mejor del complejo servicios-organismos de cada sección presupuesta-

ria. El esquema normativo y teórico permanece hasta la actualidad, no habiéndose modificado el papel general de los órganos de elaboración presupuestaria ministeriales³³⁷. Sin embargo, el papel real ha sido gravemente modificado por dos factores muy distintos. Por un lado por el creciente grado de relación directa entre cada uno de los centros gestores y organismos y el Ministerio de Economía y Hacienda. En segundo lugar, pero de gran importancia, por la creación de nuevas figuras jurídico-públicas que tiene un comportamiento presupuestario autónomo, no centralizado por los ministerios de adscripción.

Mientras que el primer aspecto que modifica las relaciones entre las oficinas presupuestarias y el Ministerio de Economía y Hacienda se verá en el apartado dedicado a éstas, hemos visto antes en su contexto cronológico y veremos aquí la incidencia de las leyes de presupuestos sobre la organización de la Administración central y, sobre todo, la institucional.

La disciplina presupuestaria o, más exactamente, el control, opera de distinta manera según el tipo de órganos u organismos de que se trate: servicios centrales o periféricos de los departamentos, que tienen el grado más acentuado de control; organismos autónomos de carácter administrativo, con un control menor pero similar al de los centros gestores; organismos autónomos de carácter comercial, industrial financiero o análogo, que escapan al tradicional presupuesto administrativo y suelen contar con ingresos de cierta o gran importancia; sociedades estatales o entes de derecho público, con la evolución centrífuga que tales entes han tenido en la legislación presupuestaria y empresas no sometidas al control presupuestario, con quiebra del principio de universalidad.

También hay que considerar cómo en la elaboración de los presupuestos no es igual el criterio que se sigue para unos y otros tipos de entes, y la incidencia que el creciente fenómeno de la desconcentración (entendida como falsa descentralización) en personas distintas es una fuerza en contra de la modernización presupuestaria, por cuanto la no consecución de una presupuestación integral por programas impide la consideración conjunta de personas jurídicas distintas y sometidas a criterios de gestión y presupuestarios diferentes.

³³⁷ Si bien las noticias de importantes cambios normativos parecen ir en otra dirección que incide sobre el particularismo y la disgregación ministerial, llegando a la práctica desaparición de órganos presupuestarios ministeriales de carácter general.

Por un lado, durante el período democrático se tiende a suprimir organismos autónomos o a refundirlos, bien porque sus fines se considera que han desaparecido, bien porque están afectados por el fenómeno de la creación de comunidades autónomas, cumpliéndose así una previsión que en cierto modo los expertos habían previsto: que la descentralización en la Administración institucional era un fenómeno motivado por la gran centralización en el aspecto territorial y que terminada ésta lógicamente se produciría un freno y aún una fuerza contraria a la descentralización en organismos autónomos.

Por otro existen otras causas que siempre han llevado a la creación de personas estatales distintas del propio Estado.

Por un lado, la tendencia a escapar del control de los presupuestos administrativos en nombre de la eficacia y de la modernización. En segundo lugar una tendencia, tanto de los gestores elegidos y no funcionarios como de grupos particulares de éstos, a la autonomía organizativa general, lo cual incide siempre en las leyes de presupuestos, por haberse lanzado éstas a regular cuestiones tales como la gestión del personal, la contratación o la gestión del patrimonio mezclándolas con la configuración de los organismos desde el punto de vista presupuestario. Estas causas siguen operando en la actualidad y producen el fenómeno de la creación de nuevas organizaciones o personas públicas distintas pero dependientes del Estado.

La insuficiencia de las figuras existentes previstas en la ley de Entidades Estatales Autónomas se manifiesta en las primeras innovaciones con la Ley General Presupuestaria de 1.977 y en la ampliación de la tipología en leyes posteriores hasta el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1.988 (aunque no se puede decir que se trate de un proceso acabado). Sobre todo se manifiesta en las medidas adoptadas por las leyes de presupuestos durante los años que siguen a la reforma política y hasta la actualidad.

Normalmente todas las Leyes de Presupuestos han contenido, en el período central considerado, normas genéricas de autorización al Gobierno para suprimir y refundir organismos (así la Leyes para los años 1.981, 1.982, ...), pero es la Ley de Presupuestos para 1.983, la primera del Gobierno socialista, la que del modo más imperativo, aunque también genérico, obliga al Gobierno a remitir en el plazo de un año “a las Cortes un Proyecto de Ley sobre supresión y refundición de los Organismos Autónomos, en los casos en que así lo aconsejen los resultados de las previsiones y evaluaciones que se efectúen”. Tal previsión no se cumplió, y durante el período que va del 14 de julio de 1.983 a la promulgación de la Ley de Presupuestos para 1.985 no se remitió el Proyecto de Ley correspondiente.

Pero a esta tendencia reductora suceden dos tendencias que son igualmente contrarias al sometimiento a la normativa presupuestaria general: la adopción de una nueva forma organizativa (de organismo autónomo administrativo a comercial o a otra de las figuras posibles) y la creación de nuevos entes desgajados del Estado, los entes públicos y en los de pequeña dimensión las fundaciones, cada uno de los cuales se somete a alguna de las normativas generales (sea al régimen de los organismos autónomos administrativos o al de los comerciales) o a su propia normativa específica.

B. Recursos humanos

En este apartado debemos referirnos fundamentalmente a quienes desempeñan las tareas directivas y técnicas, personal perteneciente casi siempre a los cuerpos superiores de la Administración del Estado. En la organización presupuestaria, que no es una organización concebida para la prestación de servicios al ciudadano y que cuenta con una creciente tecnificación material, el papel y la cuantificación del personal administrativo y auxiliar son aspectos muy secundarios, que apenas inciden sobre la calidad de las decisiones adoptadas y sobre su ejecución.

Podemos caracterizar diversos grupos humanos relativamente homogéneos relevantes, cuya importancia viene dada por el propio concepto antropológico de organización, que quizás pudiera aplicarse directamente a cada uno de estos grupos, en un sentido diferente al utilizado comúnmente por nosotros, que incluiría tanto aspectos psicosociales como técnicos y normativos³³⁸.

Por un lado, dada la gran importancia que concedemos al aspecto contable dentro de la elaboración de presupuestos, el cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado³³⁹, que reuniría plenamente las características de organización

³³⁸Bronislaw MALINOWSKI describe la institución social como “un grupo de gente unida en una labor o labores comunes, ligados a determinada porción de cuanto les rodea, manejando juntos algún aparato técnico y obedeciendo a un cuerpo de reglas”, prólogo a la obra de H. Ian Heggbin, *Law and order in Polynesia*, New York, Harcourt, Brace and Co., 1934, p. xxxiii, cit. por Bernardo Kliksberg, op.cit. p.24.

³³⁹Este cuerpo no se caracteriza tanto por un background formativo y de perspectivas común, cuanto por el ejercicio conjunto de un determinado tipo de funciones. Lo componen personas de procedencia muy diversa, que no ejercen una profesión en el sentido habitual del término, que habitualmente han ejercido un grupo extremadamente homogéneo de funciones.

en el sentido arriba mencionado y las que se atribuyen a los cuerpos de funcionarios por la doctrina española.

Por otra parte, y unidos más por la formación y el tipo de orientación al considerar los asuntos presupuestarios que por la pertenencia a un cuerpo concreto de funcionarios, el de los economistas, pertenezcan o no al anterior Cuerpo de Economistas del Estado creado en la Presidencia del Gobierno. Lo más característico de este colectivo no es tanto un comportamiento concertado o el servicio a unos intereses relativamente homogéneos, como sería en el caso anterior, sino la manera de enfocar los problemas y de sugerir soluciones³⁴⁰.

Ambos conviven durante todo el período considerado, pero su contribución al proceso presupuestario es diferente, siendo mayor la de los últimos en la etapa más reciente de visión económica del presupuesto, y siendo más importante desde el punto de vista organizativo la contribución al proceso global de los primeros, cuya presencia en la elaboración de presupuestos además de en su ejecución se extiende desde hace aproximadamente un siglo.

³⁴⁰Hace algún tiempo, el entonces Ministro de Economía, Carlos Solchaga Catalán, en su calidad de economista ejerciente, se refería de manera muy precisa a esta idea ante un auditorio compuesto precisamente por economistas:

“...Pero cualesquiera que sean nuestras diferencias, lo cierto es que hoy, cada vez más, el debate económico se centra sobre hechos y sobre valoraciones de hechos. Quiero significar que, cada vez más, también tenemos no solamente un lenguaje en común, sino una forma de enfocar los acontecimientos común que nos permite contribuir al debate social, al debate nacional con lo poco que, con toda honestidad, sabemos sobre estas cosas de la economía que, sin embargo, tienen tanta trascendencia para la vida de cualquier país moderno y desde luego para la vida del nuestro. Somos nosotros una tribu... ... somos una tribu en el sentido antropológico, la de los economistas que al final ciertamente utilizamos las mismas frases, el mismo lenguaje, tenemos una misma manera de enfocar los acontecimientos y de ver desde qué punto de vista son relevantes, y cada vez somos más importantes, quizás a pesar de nosotros mismos, en la configuración de la opinión pública de una sociedad moderna.”

Revista Economistas, número 53 (julio 1992) Revista del Colegio de Economistas de Madrid, p.137

C. Funciones atribuidas legalmente y tareas realmente desempeñadas

Ya se ha manifestado suficientemente la disparidad y los problemas de interpretación entre la situación que proyectan y reflejan las normas y la situación real del presupuesto. En cuanto a la organización, el contraste se produce entre lo que dicen las normas que se hace o que se debe hacer y las tareas que efectivamente se ejecutan.

Si atendemos a lo que dicen las normas, el presupuesto es (aunque no siempre) fruto de un meditado proceso analítico en el que la información de calidad fluye y sirve de soporte a la decisión. La situación no puede ser más distinta, a pesar de la creciente asignación de medios a la Administración presupuestaria. No todas las funciones o las tareas enunciadas en las normas han sido efectivamente ejercidas, algunas probablemente nunca han existido en la práctica administrativa. Por otra parte ciertas actuaciones no tienen acogida en el ordenamiento jurídico, y de haber sido recogidas en él habrían dado lugar a cierto sonrojo por parte de los directivos del sector público.

Hay que decir, que esto se refiere fundamentalmente al período directa (desde 1984) o indirectamente (desde 1977) conocido a través de sus protagonistas. Ello no quiere decir que se tenga una opinión más favorable respecto a los modos de proceder y sucesos anteriores a la reforma política, o que se crea observar, en esta cuestión concreta, un deterioro respecto a la situación anterior, conocida a través de normas y artículos en revistas oficiales, con el filtro que es preciso aplicar a tales fuentes. Más bien se tiende a presumir lo contrario, si bien los indicios no son suficientes para mantener una posición firme al respecto.

D. Los límites de la organización

Nos gustaría poder establecer los límites de la organización presupuestaria, situar su centro y sus contornos, de modo que tuviéramos una imagen bastante gráfica y definida de nuestro objeto y de su situación en el complejo político-administrativo. Sin embargo ello no resulta fácil a pesar de lo atractivo del empeño a efectos de claridad del discurso y de apariencia de coherencia. Y no sólo creemos que no resulta fácil, sino que el señalar con precisión los límites puede ir en contra de la voluntad descriptiva de este trabajo. Parece preferible describir con cierta libertad lo que acontece o cómo es la realidad (¿dentro o fuera?) de la organización y dejar para los posibles modelos el trazar los hipotéticos

límites. A partir de ahí se juzgará si ciertos aspectos pertenecen realmente a la organización presupuestaria o son más bien propios de otras áreas como la de diseño orgánico o la de los recursos en general.

En congruencia con la idea anterior, resulta difícil situar a la organización presupuestaria en el conjunto de la organización político-administrativa o de la misma Administración pública. ¿Cerca de la cúpula organizacional o en relación casi directa con las unidades operativas? ¿En el staff de apoyo o en la tecnoestructura? ¿Adoptando decisiones conformadoras o colaborando a su implementación? ¿Decisiones a largo plazo o decisiones para el año presupuestario?

La cuestión de los límites planteada como primera cuestión quiere recoger la idea de que si se contempla el presupuesto y su organización como algo que atañe exclusivamente al Ministerio de Hacienda, la idea de cliente queda absolutamente abandonada. Es necesario ver que la Administración es más amplia que un centro directivo y que un ministerio y que lo que se hace, en este caso el presupuesto, existe para que otros puedan hacer otras cosas, cuyo interés a veces se aleja del de la propia organización presupuestaria. Con esta visión más amplia cobra sentido la idea de cliente, a la vez que nos vemos obligados a considerar de otro modo los límites de la organización presupuestaria.

***CAPÍTULO VIII LAS FUNCIONES O ASPECTOS PRIMORDIALES DEL
PRESUPUESTO***

Resumen

La delimitación más o menos precisa de los límites va ligada a los fines que en cada momento se asignen a la presupuestación, a lo que se espera de ella. Tenemos así dos visiones que coinciden en referirse al ámbito interno del Ministerio de Economía y Hacienda, y una tercera que incorpora al cliente interno/externo de la presupuestación: los órganos gestores del gasto. Aunque exponemos tres situaciones que se originan en diversos momentos históricos cada vez más cercanos a nosotros, no se trata de una evolución histórica en la que estos modelos se suceden, sino de modelos coexistentes en nuestro período central de estudio que comienza en 1977 y de realidades actuales en los tres casos.

El primer modelo es el de una organización para un presupuesto administrativo no sólo en el concepto tradicional de presupuesto de medios, sino en el sentido de ser un esquema en el que las tensiones se dan fundamentalmente en su nivel inferior, sin una gran posibilidad de que las ideas políticas generales intervengan eficazmente. La visión técnica habitual del Ministerio de Hacienda parte de la tradicional coexistencia de la gestión de los ingresos y del control del gasto, con clara preponderancia de la primera, y mayor importancia, relevancia social y retribución de quienes se dedican a participar en el proceso de ingresos. Quienes se implican profesionalmente en la contabilización y control de los gastos tienen como una tarea secundaria adscrita a ellos la presupuestación. En esa triple faceta de sus tareas tienen un control absoluto derivado de su alta especialización y de una gran estabilidad en el área, que cabría oponer a una menor estabilidad de los puestos políticos y de los puestos de gestión. Esa estabilidad y cuestiones demográficas del propio cuerpo sirven de base a su extensión al área presupuestaria. La propia manera de organizar el trabajo en el área presupuestaria (los procedimientos y métodos) fomentan la creación de un círculo cerrado en el que no pueden entrar cuestiones ajenas al presupuesto como la información económica y la gestión y sus resultados. Finalmente, los medios informáticos introducidos a partir de los años 70, aunque modifican la organización y la extienden (rompiendo aparentemente el círculo al incorporar tanto información proveniente de la gestión como, con matizaciones importantes, información económica), permiten en realidad la pervivencia del *statu quo ante*, esto es, el viejo lugar central de la Intervención en el presupuesto.

En la segunda visión, la dimensión administrativa es menos importante y mayor la posibilidad de que el presupuesto sea un instrumento de la alta política, que trata de

servirse del presupuesto tanto para tenerlo como instrumento de la política general, de la conducción de la sociedad, para poder manejar la política económica del país, dada la importancia del sector público en la economía, y finalmente como instrumento que es para obtener y conservar el poder.

Las nuevas ideas (caer en la cuenta de que el presupuesto sirve para la toma de decisiones generales y económicas por la dirección) traducidas en cambios políticos al máximo nivel, llevan a pensar en introducir cambios en la misma organización presupuestaria, poniendo en cuestión la organización tradicional. Surgen así nuevos sujetos de las decisiones políticas en materia presupuestaria, que alcanzan a la Presidencia del Gobierno y sus órganos superiores anejos, al Ministerio de Economía y, finalmente, a hacer depender el presupuesto de su variable económica, convertida en la central, si no única, visión del presupuesto.

El presupuesto rompe totalmente sus límites orgánicos e ideológicos al considerar que afecta sobre todo a los programas de actuación que son financiados con fondos públicos. Entra ahí la figura de los clientes de la organización presupuestaria, los departamentos ministeriales y sus organismos autónomos, que negocian con Hacienda tanto la dotación de fondos como su distribución interna y el margen de maniobra para su empleo. Todo ello implica no sólo la creación de unidades de presupuestación en estos órganos de fuera de Hacienda, sino que en este ministerio se altere también la organización, bien en el seno de la propia DGP y de la Intervención, bien con la creación de órganos colegiados en los que tengan entrada los ministerios sectoriales junto al Ministerio de Hacienda. Y lo más importante, implica una manera de trabajar diferente, en la que el centro de la discusión no sean las cifras económicas y los modos de relacionarse no impliquen mantener la superioridad indiscutida de Hacienda.

GENERALIDADES

Hemos visto que sea cual sea la función que se atribuya en los distintos lugares de la organización a la presupuestación, una cuestión importante a destacar es la de los límites de este sector administrativo. Según se tracen estos límites en lo que *stricto sensu* se considere que es la organización presupuestaria (DGP o MH) o en el conjunto de la Administración del Estado, así se tenderá a ver como fin primordial de una supuesta política presupuestaria, en el primer caso, al objetivo de control del gasto, a la política de ingresos y gastos, en el contexto de la política económica global o no (suficiencia de los ingresos o

contención del déficit público, según los momentos) o, finalmente, en el segundo caso, como un mecanismo de enlace, de planificación y control, al servicio de los fines más generales de la organización estatal globalmente considerada.

La primera delimitación carece prácticamente de la visión de cliente, al ser una actividad autocontenida, en la que los flujos de trabajo que entran y salen de la organización son independientes de los requerimientos de quienes los envían y los reciben (los ministerios). En esta visión se produce una gran independencia de este pequeño sector de la administración, produciendo sus propios modos de actuar sin consideración de los demás actores.

Organizativamente esto se traduce en que las normas que se dictan afectan únicamente a la propia organización presupuestaria en sentido muy restringido, no existiendo fuera de ella otros órganos específicamente dedicados a esta función o no contando con medios para ejercerla. Esto se produce especialmente en el primer apartado de este capítulo, ayudado por la estrecha relación entre presupuestación, contabilidad y control. Esta visión particular de la organización presupuestaria, apoyada en la omnipresencia de la intervención en todas las decisiones de gasto y en el sistema de información en que se apoya continúa existiendo cuando parecen imponerse las otras dos. Así ocurre cuando se comparte la totalidad del poder presupuestario con la Presidencia del Gobierno, fenómeno que coincide con el desarrollismo. También mantiene una gran importancia, aunque algo disminuida, cuando el presupuesto gira sobre todo en torno a su dimensión económica. Sólo que en este último caso, el universo ya no gira en torno a la Intervención, sino a los órganos con competencia económica del Ministerio de Economía y Hacienda.

En la segunda visión, también vertical, de la función presupuestaria se amplía el referente final del presupuesto a su papel en el sistema económico global. La presupuestación se ve como parte de la administración financiera de ingresos y gastos y de la administración de la política económica. El presupuesto como instrumento de equilibrio financiero y de política económica corresponde a esta visión. Justifica por ejemplo el interés que por el déficit público tienen en cierto momento los altos funcionarios del presupuesto y la inclusión académica de la disciplina presupuestaria en el área de la economía aplicada. Y produce en España el contrasentido de que la teórica implantación socialista del presupuesto por programas, entre 1983 y 1987, coincida con el mayor uso de la política presupuestaria como instrumento no sólo de política económica sino, más concretamente, de política monetaria. En los años siguientes, el presupuesto se considera un mero instrumento subordinado incluso en lo organizativo a lo económico, convirtiéndose el presu-

puesto en un subproducto de unas extrapolaciones hacia el futuro de meras estimaciones económicas sin base en el cumplimiento de los presupuestos en curso. Al decir en el anterior párrafo que el presupuesto de la contabilidad y el control coexiste con esta otra visión, queremos manifestar que ante las claras divergencias entre lo planeado o deseado por los gobiernos y la realidad de la ejecución presupuestaria, la contabilidad es un instrumento eficazísimo para hacer parecer lo negro blanco o, cuando menos, gris, en lugar de ser un fiel reflejo de la realidad del ingreso y del gasto públicos.

La tercera visión amplía claramente el concepto de organización presupuestaria al cliente de la presupuestación: los órganos gestores del gasto. Cuando éstos son considerados y tienen un papel relevante en la decisión presupuestaria, el presupuesto se debe colocar al servicio de la mejor gestión y de la asignación satisfactoria de los recursos, y control y aspecto económico del presupuesto no son ya los protagonistas del presupuesto. Probablemente por ello, los departamentos y organismos de gastos aparecen con menor fuerza en todo el período considerado, y cuando lo hacen su papel continúa siendo secundario. Dentro del Ministerio de Hacienda esto se traduce en unos modos de trabajar en los que el servicio a los fines mencionados es escaso, sin por ello dejar de producirse un detrimento de los fines de control y de dirección de la política económica. Se traduce también en una menor porosidad respecto al resto de la Administración de lo que sería deseable, en los aspectos de personal y de compartir los medios, especialmente la información. Y sobre todo se traduce en que no pase de la teoría y de los preámbulos de las normas a la práctica cotidiana de funcionamiento de la propia DGP, el servicio a un presupuesto que facilite la gestión y la planeación por parte de los encargados de gestionar el presupuesto. Finalmente, desde el punto de vista metodológico esta visión horizontal y global del presupuesto nos lleva al punto de considerar con cierto detalle la organización presupuestaria fuera del propio Ministerio de Hacienda.

1. LA VISIÓN TÉCNICA HABITUAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA. EL EQUILIBRIO ENTRE LA FUNCIÓN FINANCIERA Y LA CONTABILIDAD Y EL CONTROL

A. Las ideas dominantes: coexistencia de gestión de los ingresos y de control del gasto

A pesar de que hoy día se suele resaltar la relevancia de la planificación (en el sentido de plurianualidad únicamente) y la dirección de la política económica como fun-

ciones centrales y primordiales del Ministerio de Economía y Hacienda, ni la situación ha sido siempre ésa ni se puede mantener que sea sin más la realidad actual.

Al menos como interrogante debe plantearse la siguiente disyuntiva: Administración fiscal versus Administración general y de planificación económica, ya que ambas son, a partir de cierto momento, opciones competitivas al plantearse en el seno del mismo complejo orgánico, con más agudeza si, como es el caso español, va acompañada de una centralización de funciones y preponderancia del Ministerio de Economía y Hacienda frente a los demás.

Otro tanto podemos hacer respecto a las dos vertientes de la Hacienda (ingresos y gastos). Dentro de la realidad primera de Administración fiscal, la idea de unidad de la Hacienda pública nos plantea la natural coexistencia de la gestión de los ingresos y de control de los gastos, coexistencia que sigue siendo polémica aun recurriendo a la creación de una persona jurídica más ficticia de lo habitual llamada Agencia Tributaria. Más polémica resulta la articulación de la idea de Hacienda con la idea de Administración, pues mientras la primera se refiere en su práctica totalidad al propio Ministerio de Hacienda ocupado de los ingresos, formando un compartimento prácticamente estanco, la idea de Administración va unida a la de gastos, y éstos se producen en su mayor parte fuera de Hacienda, aunque sean controlados por ella.

Mientras que los ingresos fiscales son propios e indiscutidos de Hacienda, el campo de los gastos puede estar permanentemente en discusión con los restantes departamentos y, en particular, con la Presidencia del Gobierno, responsable último no sólo de la política económica sino del conjunto de políticas sectoriales. Igualmente, la crisis de la Hacienda se ha visto tradicionalmente más por el lado de los ingresos que por el de los gastos, y de ahí que se diese más importancia a aquéllos y a los órganos y funcionarios encargados de su materialización.

De ahí la situación de inferioridad dentro del propio Ministerio de Hacienda de quienes se han encargado de las cuestiones menores del control del gasto (qué decir por tanto de quiénes se dedican no a su control y presupuestación, sino a su administración). La cuestión que aquí planteamos no es la de la diversidad de áreas que hoy día están cubiertas por el Ministerio de Economía y Hacienda, sino que queremos llamar la atención sobre el hecho de que tal situación debe plantearse de manera conflictiva y que tal conflicto no es independiente de la estructuración en cuerpos de la Administración pública española. Así lo hace por ejemplo el primer Director general de Presupuestos del Go-

bierno socialista, al enjuiciar en 1978 (cuando no ostentaba todavía esa responsabilidad) el

“triste pasado del gasto, caracterizado por su casi total marginación”.

La argumentación es expuesta con suficiente brillantez y sentimiento *de parte* para la que transcribamos íntegramente, no tanto porque estemos de acuerdo con la totalidad de sus afirmaciones, sino porque es manifestación del sentimiento de discriminación de los encargados, dentro del Ministerio de Hacienda, de los gastos públicos:

“Tradicionalmente, las preocupaciones en nuestro país respecto de la actividad financiera pública se han reservado para una sola de sus facetas, la de los ingresos. Las deficiencias del sistema impositivo, cuya más visible manifestación era -y sigue siendo- la insuficiencia recaudatoria, acapara todos los esfuerzos y desvelos de nuestros hacendistas, que se baten, expresa o silenciosamente, contra las imperfecciones del sistema, con escasos resultados positivos, dicho sea de paso. Surge así un fenómeno que yo voy a permitirme denominar “tributarismo” y que desde el ángulo del gasto público no puede por menos que ser calificado como nefasto, por una serie de razones de entre las cuales paso a examinar algunas.

*A nivel de la Administración, siendo el mismo Departamento el responsable de ingresos y gastos, los medios se vuelcan abrumadoramente hacia la gestión de los primeros lo cual no significa que aquellos sean suficientes. **Las actividades relacionadas con la formación del Presupuesto, la contabilidad pública y el control interno, todas ellas asumidas por el Ministerio de Hacienda, se consideran como residuales.** En consecuencia, el soporte material y personal que su desempeño requiere, jamás llega a alcanzar el mínimo indispensable, con su reflejo negativo en el conjunto de la Administración, pues el proceso del gasto no se agota ni remotamente en el seno de un Departamento ministerial, como parecen pensar los tributaristas.*

Cuando se consigue algún cambio de relieve que afecte al gasto, ello es debido al esfuerzo aislado de algunos notables especialistas, que lucharon solos y contra casi

*todos, frente a la actitud no ya indiferente, sino hasta hostil de las más altas instancias ministeriales, inmersas en su culto al rey tributo...*³⁴¹

¡Qué decir a quien esto escribía no ya de los gastos respecto a los ingresos, sino de la gestión respecto al control! Evidentemente se tiene una visión del presupuesto ligada indisolublemente al área de Hacienda, aunque sea como un dios menor. Al contemplar el presupuesto como algo restringido, que sólo compete al Ministerio de Hacienda, la idea de presupuesto es muy pobre, apenas un cálculo de los ingresos y un detalle de los gastos que se prevé realizar. La política presupuestaria se restringe así a mantener equilibrado el presupuesto, gestionando el sistema fiscal y evitando que los gastos excedan de lo previsto. Si tenemos en cuenta que el aspecto de los ingresos, con un sistema tributario dado, es netamente competencia de la Administración tributaria, esto es del Ministerio de Hacienda, cabe dudar de la necesidad de una política presupuestaria del Ministerio de Hacienda distinta de la ya reseñada. Pero lo cierto es que existe una cierta línea de comportamiento presupuestario al que, en un sentido muy amplio, se puede denominar política, aunque reducida a un solo departamento.

Durante la mayor parte del tiempo no podemos encontrar referencias de órganos presupuestarios sino en el Ministerio de Hacienda. Ni en otras áreas horizontales del Gobierno y de la Administración pública ni en los distintos departamentos encontramos trazas de organización presupuestaria. Sólo la Intervención, la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos, la Dirección general de Presupuestos o, desde 1968³⁴², la Dirección general del Tesoro y Presupuestos, tenían asignada la función presupuestaria, en todas sus vertientes.

³⁴¹Ceferino ARGÜELLO REGUERA, Perspectiva actual del proceso presupuestario del gasto público, en Hacienda Pública Española nº 51, 1978.

³⁴²El Decreto de 27 de noviembre de 1967 suprime la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos y la Dirección general de Presupuestos, que se integra en la Dirección General del Tesoro y Presupuestos

B. La importancia de la función de contabilidad y control. La organización presupuestaria como parte de la de contabilidad y control: por su origen histórico y por los grupos humanos implicados

Tal como veíamos al comenzar el capítulo VI, tradicionalmente³⁴³, en la Intervención general de la Administración del Estado, se han reunido tres tipos de funciones que, en su grado superior, se asignaban además a un cuerpo especial³⁴⁴ dependiente precisamente de tal centro (o el centro dependiente de este colectivo). La Intervención tiene así funciones en:

Presupuestos:

- Formación del presupuesto general del Estado
- Tramitación de expedientes de modificación de créditos y reorganización de servicios

Control:

- Fiscalización de los actos de reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones
- Intervención de ingresos y pagos

Contabilidad:

- Dirección de la contabilidad del Estado
- Examen, comprobación y ajuste de las cuentas
- Teneduría general de libros
- Redacción de las cuentas generales del Estado

³⁴³ Artículo 10 del Real Decreto de 13 de octubre de 1903 de Reglamento Orgánico de la Administración Central de la Hacienda Pública (Gaceta del 14): “*La intervención general de la Administración del Estado tendrá a su cargo la formación del presupuesto general del Estado, la tramitación de expedientes de modificación de créditos y reorganización de servicios, la fiscalización de los actos de reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones que lleven a cabo los Agentes de la Administración Pública, la intervención de los ingresos y los pagos que realicen o ejecuten las Cajas del Tesoro, la dirección de la contabilidad del estado, el examen, comprobación y ajuste de las cuentas que rinden las dependencias, la Teneduría general de libros y la redacción de las cuentas generales del Estado*”. Tal situación se mantiene por el artículo 72, apartado 5 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911

³⁴⁴ La Ley de Presupuestos de 19 de mayo de 1870 dispuso la creación de un Cuerpo Especial de Contabilidad y Tesorería civil, que se llevó a efecto por el Reglamento de 12 de agosto del mismo año. El Real Decreto de 28 de marzo de 1893 creó el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, autorizándose después al Gobierno (por Ley de 5 de agosto) para su constitución definitiva. Por Real Decreto de 6 de diciembre de 1894 se aprobó su nuevo Reglamento Orgánico.

Y al cuerpo Pericial de Contabilidad, cuyo Jefe lo era de la Intervención, se atribuyen expresamente tales funciones. Tal organización no es solamente la que se da durante la mayor parte del tiempo (hasta 1959), sino que posteriormente, a pesar de las distintas estructuras orgánicas que se dan, la contabilidad y el control de la Intervención siguen estando presentes por distintos medios en la organización del presupuesto. A la ubicación formal, con explícitas relaciones de dependencia, sigue la vinculación a través del elemento personal y de la normalización de procedimientos y habilidades, cuando no a través de la dependencia de medios técnicos y de información que comparten ambas organizaciones.

Paradójicamente es durante la guerra civil, en pleno período de desorganización administrativa en ambos bandos, cuando el general Franco crea el Servicio Nacional de Presupuestos como órgano distinto de la Intervención. Pero la anécdota administrativa, pues por su duración y sus consecuencias reales no pasa de ahí, nos sirve para destacar una situación más reciente y efectiva no tan alejada de lo que hoy ocurre.

El 30 de enero de 1938 se crea el Servicio de Presupuestos, el 17 de febrero siguiente se atribuye la jefatura de este servicio al jefe del Servicio Nacional de Intervención (encargándose desde entonces del estudio y formación del presupuesto general del Estado y de la tramitación de los expedientes de modificación de crédito). La unidad a través de la jefatura común y de lo corto del experimento es absoluta, suprimiéndose poco después la Dirección general de Presupuestos, que se constituye en Sección de Presupuestos de la Intervención general³⁴⁵.

Desde 1939 hasta 1963 no vuelve a existir intento alguno de separar el presupuesto de la Intervención a este nivel de Dirección general. Sí se crea en cambio en 1959 un órgano superior a ésta (la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos) con competencias tanto sobre los presupuestos de todo el sector público como sobre gastos e inversiones, facultando al Ministro de Hacienda para modificar la competencia de las direcciones generales del departamento. A la vez, como órgano asesor de ese órgano superior se creaba la Junta Consultiva del Gasto Público, pero no se hizo uso amplio de la autorización mencionada sobre las direcciones generales hasta cuatro años después.

³⁴⁵ Ley de creación de 30 de enero de 1938, Orden de atribución de la jefatura de 17 de febrero siguiente, Decreto de competencias de 2 de marzo siguiente y Ley de supresión de 23 de septiembre de 1939

Con la creación de la Dirección general de Presupuestos, desde 1963 hasta la actualidad ha existido siempre un órgano distinto de la Intervención que ha elaborado el presupuesto. No obstante existen numerosas razones para que en este apartado nos refiramos a la subordinación real que se produce de tales órganos respecto a la Intervención. Por el elemento directivo, por la trabazón en el trabajo del complejo Intervención-Presupuestos y por el control ejercido hasta la actualidad por la Intervención de un elemento técnico fundamental: la información, aspecto que conforme avanzaba la investigación y la realidad crecía en importancia.

Dentro de los diversos grupos humanos implicados en la elaboración presupuestaria, en su ejecución y control hay que destacar dos hechos de primer orden que fomentan la centralización extrema a que tiende la organización presupuestaria, y la concentración en torno a un colectivo relativamente reducido de funcionarios.

En primer lugar la gran importancia de la cualificación técnica de las personas que trabajan en el presupuesto, lo que coloca en un plano muy secundario considerar el papel desempeñado por las personas con funciones auxiliares o de apoyo, incluso cuando éste es prestado por personas con titulación superior. A partir de este hecho vale la pena detenerse en la consideración de la cuestión de quiénes tienen tal cualificación especial o, más exactamente, a quiénes el sistema administrativo reconoce tal competencia y permite su ejercicio, lo que nos llevará en última instancia al conflicto entre cuerpos de funcionarios y entre orientaciones profesionales más o menos académicas.

En segundo lugar habrá que conceder gran importancia al elemento directivo profesional. Si bien la importancia que concedemos a este aspecto es una derivación y un camino respecto a lo considerado en el párrafo anterior sobre los técnicos y el sistema de cuerpos aplicado al presupuesto, ha de destacarse además la conexión que desde el principio establecemos entre el presupuesto y la función de *indirizzo* político y administrativo. Ello nos lleva a enfatizar el papel de los interventores en el juego presupuestario, pues en este colectivo se unen la cualificación técnica reconocida formalmente con la confianza política.

Por elemento directivo del presupuesto, siendo congruentes con la posición adoptada respecto a la importancia del presupuesto, deberíamos considerar tanto a los ministros que conjuntamente aprueban el proyecto de ley de presupuestos, como a quienes más directamente dirigen las organizaciones que materialmente elaboran y condicionan la marcha del mismo. Considerar a todos los ministros de una época tan amplia, excede con mucho de las pretensiones de este apartado. Por otro lado, la importancia de lo que sucede

dentro del área estricta de la economía y del gasto público, esto es, de los ministerios de Hacienda, de Economía, de Economía y Hacienda y de la Presidencia, según los momentos, es más significativa para el presupuesto que considerar cada uno de los demás ministerios.

Así pues, procede considerar la figura de los ministros y otros cargos de alto nivel responsables en cada momento del gasto público para señalar la diversa duración en los cargos de sus titulares, sea por su responsabilidad sobre el presupuesto, sobre la planificación o sobre aspectos concretos con gran repercusión en el gasto público (inversiones, retribuciones de personal y financiación de las haciendas descentralizadas, principalmente). Estamos así considerando el nivel o niveles inmediatamente superiores a los encargados de la propia organización presupuestaria.

Así los sucesivos ministros de Hacienda hasta diciembre de 1982, que en determinados momentos son además vicepresidentes del Gobierno, y los subsecretarios con competencia en materia de gasto público; el Presidente del Gobierno y su entorno dedicados a la planificación de la economía (en concreto el Ministro Subsecretario de la Presidencia y el Comisario del Plan de Desarrollo); el Ministro de Planificación del Desarrollo y el Ministro de Economía, en cuanto responsables de aspectos importantes de la economía pública. Finalmente, desde diciembre de 1982, el Ministro de Economía y Hacienda y las secretarías de Estado y secretarías generales dependientes de ese ministerio, y la Presidencia del Gobierno y su entorno.

Pero la consideración que hacemos en otro apartado de los órganos referidos, importantes sin duda en la elaboración del presupuesto estatal, no nos acerca del todo a los órganos que directamente ostentan las competencias sobre el presupuesto, donde tienen mayor importancia los directivos profesionales.

Aquí deberemos centrarnos en los interventores generales (a los que tan recientemente como en 1996, con el primer gobierno del Partido Popular, se ha incluido entre los órganos superiores al otorgárseles rango de subsecretario) y en aquellos otros altos cargos que a la alta posición política unen la dirección efectiva y la competencia técnica sobre los diversos aspectos presupuestarios. Conviene plantearse en este epígrafe la relación entre profesionalismo presupuestario y el sistema de cuerpos que hasta la actualidad prevalece en nuestra Administración pública. Salvo raras excepciones, que por excepcionales merecen un cierto detenimiento en ellas, en el pasado y en el presente el presupuesto está

en manos de directivos que tienen en común su pertenencia al cuerpo que desde 1964³⁴⁶ se denomina de Intervención y Contabilidad de la Administración del Estado.

Este cuerpo, desde el punto de vista de la ocupación por sus miembros de puestos políticos no estrictamente funcionariales, se caracteriza por su mayor especialización política dentro de los cuerpos especiales del Ministerio de Hacienda. Con la expresión “una mayor especialización política”, lo que se trata de indicar es que su presencia política no está en los sectores políticos generales, tales como las Cortes o el Gobierno, ni tampoco en altos puestos de dirección de carácter más o menos general. Decimos esto en el sentido de que ni se ha caracterizado por su acceso a puestos parlamentarios en la época de Franco (lo que era la regla dentro del peculiar sistema de representación corporativa del anterior régimen)³⁴⁷, ni ha sido frecuente que ocuparan puestos de Ministro³⁴⁸ o Subsecretario³⁴⁹ de Hacienda ni en el anterior ni en el actual régimen político.

Como contrapartida, es quizás el único cuerpo que durante mucho tiempo ha tenido (y sigue teniendo hoy día) asignada como algo natural la dirección de un órgano, de competencia general pero bien delimitada horizontalmente, como es la Intervención general de la Administración del Estado (el único de presencia general de Hacienda tras la adscripción del cuerpo de Abogados del Estado al Ministerio de Justicia en 1985). Además se ha caracterizado por la ocupación desde 1971, de forma casi ininterrumpida del

³⁴⁶El Decreto de 13 de julio de 1964 establece en su artículo 13 que “El Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado pasará a denominarse Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado”

³⁴⁷Así BAÑÓN (Ob.Cit.) evidencia su escasa presencia en las Cortes franquistas, con un número real de 2 frente, por ejemplo, a 54 abogados del Estado, 6 ingenieros de minas, 5 técnicos de aduanas, 5 inspectores técnicos fiscales, 5 ingenieros de montes y un total de 95 funcionarios públicos

³⁴⁸5 abogados del Estado, 3 inspectores tributarios, 1 economista del Estado, 1 ingeniero de caminos y 1 catedrático de universidad entre 1938 y 1982 fueron ministros de Hacienda

³⁴⁹12 abogados del Estado, 7 inspectores tributarios y 1 interventor fueron subsecretarios de Hacienda o de Economía y Hacienda entre 1938 y 1992. El único interventor subsecretario lo fue entre febrero de 1984 y agosto de 1986, período en el que, como se mostrará más adelante, la subsecretaría pierde gran importancia. La Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos, con competencia sobre presupuestos entre octubre de 1959 y diciembre de 1967 nunca fue ocupada por interventores. La Subsecretaría de Economía Financiera, con competencias sobre presupuestos entre junio de 1973 y julio de 1977 tampoco. Sólo a partir de julio de 1977, con el primer Gobierno democrático, y hasta diciembre de 1981 la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público es ocupada sucesivamente por dos interventores

área presupuestaria³⁵⁰. Esto es, por una parte los funcionarios del cuerpo de Intervención controlan de modo absoluto toda la retroalimentación del sistema presupuestario, a través de la Intervención general y de las intervenciones delegadas y territoriales; por otra, tanto la dirección del presupuesto, como la organización y dirección de su sistema de información son cubiertas por interventores la mayor parte del tiempo.

A ello debe añadirse el peso del factor de la estabilidad y la permanencia en los puestos, un factor que al igual que expresábamos al referirnos a los ministros, creemos que tiende a fortalecer las posiciones de la organización. En 58 años sólo hay 11 interventores generales; 11 son los directores generales del presupuesto para un período de 33 años, de los cuales los últimos 25 han estado ocupados por interventores casi sin interrupción; los tres únicos directores del área informática del presupuesto en los últimos años han sido interventores, coincidiendo los dos primeros con altas responsabilidades en la Dirección general de Presupuestos (Director y Subdirector).

Este alejamiento del cuerpo de interventores tanto de los puestos legislativos como de los puestos de Gobierno y de dirección del Ministerio de Hacienda, que se ha mantenido hasta este momento, puede interpretarse como una menor relevancia política del mismo³⁵¹. Pero también su contrapartida, su concentración en los órganos de elaboración, contabilización y control presupuestario, tiene un gran significado desde nuestro punto de vista. Ha permitido una mayor dedicación a tareas que les son perfecta e indiscutidamente conocidas, permitiendo así un cierto monopolio como corporación en la materia que nos interesa, con exclusión casi absoluta de funcionarios de otros cuerpos. Por otro lado, su no dedicación a altas tareas políticas en el anterior régimen -si se considera que el desempeño de los puestos de director y subdirector general o su equivalente no es más que la culminación de una carrera profesional, como ideal y descriptivamente se ha reiterado- ha podido contribuir a un mejor pasar de un régimen político a otro o de un gobierno a otro, manteniendo intacta su, poca o mucha, importancia en el quehacer político-administrativo.

³⁵⁰Con las excepciones del período que va de junio a septiembre de 1976 (en que ocupa interinamente la Dirección General del Tesoro y Presupuestos un inspector tributario) y de febrero de 1984 a enero de 1987 (en que otro inspector tributario ocupa la Dirección general de Presupuestos)

³⁵¹No obstante, a principios de los años cuarenta, ciertas direcciones generales del Ministerio de Hacienda (Usos y Consumos, Propiedades, Timbre) cuentan con funcionarios del Cuerpo Pericial, incluso con nivel de Director General

Por otra parte, esta no dedicación a tareas políticas estrictas no significa que se sitúen exclusivamente en su área natural de trabajo, los puestos de intervención y contabilización. Incluso en la posguerra, con los problemas de control sobre la Hacienda ya señalados, la distribución de los efectivos humanos de la Intervención es también muestra de la debilidad del control en esos primeros años de la posguerra, pero muestra también su facilidad para moverse por puestos de dirección en la administración del gasto.

De los 170 interventores en activo en 1941, gran parte no se dedica a la función fiscalizadora y contable, siendo muy débil, en particular, su presencia en los distintos organismos y ministerios como tales interventores. Así muchos se dedican a tareas de recaudación o están en los ferrocarriles; otros desempeñan funciones varias en el Ministerio de Hacienda o en diversos ministerios y organismos³⁵². Como consecuencia son escasos los efectivos humanos en la Intervención propiamente dicha, con excepción de las intervenciones provinciales, que sí aparecen plenamente cubiertas. No obstante, los años cuarenta y cincuenta experimentan escasas incorporaciones al Cuerpo Pericial de Contabilidad³⁵³, que hasta 1952 es prácticamente el mismo de la posguerra y al que en el período 1943-1956 sólo se incorporan 58 funcionarios, no cubriendo las bajas que, de una manera natural, se van produciendo³⁵⁴.

³⁵² Así ocupan destino en Agricultura, el Consejo de Industria, Gobernación, Industria y Comercio y la Dirección General de Marruecos y Colonias; en diversos organismos de agricultura, el Banco de España y el Patrimonio Nacional; en ocho delegaciones de Hacienda, el TEAC, la Subsecretaría, CAMPSA, las direcciones generales del Timbre, de Usos y Consumos, de Propiedades y en el Consejo de Minas de Almadén

³⁵³ La Ley de 17 de julio de 1948 fijaba la plantilla del Cuerpo Pericial de Contabilidad en 160 y del Cuerpo de Contadores del Estado en 680 para 1949

³⁵⁴ Salvo los años 1940 y 1941, en que se incorporan unos veinticinco funcionarios cada año (quizás como consecuencia del desorden de la inmediata posguerra y de la necesidad de dar entrada en el nuevo Estado a personas adictas al nuevo régimen), entre ellos personas que serían claves en las posteriores reformas de 1959 a 1976, en los siguientes años, apenas se cubrirían las vacantes. Con ello se produciría una auténtica regresión demográfica, tal como señala José García López, quien en 1972 preveía un futuro negro para el cuerpo (Cuerpos del Ministerio de Hacienda, Un estudio demográfico, en HPE, nº 18, 1972).

Años	Ingresados	Años	Ingresados
1893	40	1952	13
1894	10	1956	5
1913	52	1962	9
1917	16	1964	11
1922	25	1966	10
1926	25	1968	9
1927	14	1969	9
1929	10	1970	7
1930	8	1971	7
1932	32	1972	8
1940	26	1974	13
1941	14	1975	16
1943	9	1976	18
1944	10	1977	19
1946	7	1978	20
1947	14	1979	19
1949	12	1980	18

Agrupándolo por décadas observamos que en los años 20 hay 59 incorporaciones, 40 en los años 30 a pesar de la guerra, debido al altísimo número de incorporaciones que se producen en la II República³⁵⁵. En los años 40 hay 92 incorporaciones y sólo 18 en los años 50. En la siguiente década hay 48 incorporaciones y en los años 70, 127 funcionarios ingresan en el cuerpo. En el período 1943/1951 la media de incorporaciones anuales al

³⁵⁵ Para Augusto GUTIÉRREZ ROBLES, en Historia de la Intervención general de la Administración del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, 1993, la República es la era dorada de la Intervención, precisamente por la extensión del área de la Intervención civil a Guerra y Marina, el mayor poder contable y fiscalizador de los interventores, al obtener la independencia respecto a los fiscalizados, y sobre todo la mayor dotación de personal interventor (páginas 218 y siguientes).

cuerpo no llega a cinco³⁵⁶, siendo los ingresados en estos años los que predominan en los importantes años 1971/1980, en los que todavía no se ha producido la expansión orgánica que después conoceríamos. Los escasos que se incorporan en la década siguiente (1952/1961), con una media de incorporaciones anuales inferior a 2, ocupan puestos relevantes en período 1971/1985 que corresponden a la antigua estructura (SSGG de presupuestos, de retribuciones y de financiación de inversiones), sin necesidad por tanto de creación o expansión de nuevas unidades y con una práctica congelación de las mismas. Algo similar ocurre con los que ingresan en el período 1962/1973, con una media de incorporaciones anual normal inferior a 6.

Quizás fruto de esa debilidad demográfica, no siempre ha existido el predominio antes señalado del cuerpo de interventores en el área presupuestaria. Coincidiendo con un período en el que no se producen incorporaciones al referido cuerpo (entre 1956 y 1962 no hay ningún nuevo nombramiento), y en el que excepcionalmente la jefatura de la Intervención general no está ocupada por un interventor, conocemos la apertura de un cierto paréntesis en el poder de la Intervención sobre el área de presupuestos, que va de 1959 a 1971. Por el contrario, la tendencia creciente de incorporaciones a partir de 1974, con la referida “colonización” del área presupuestaria, parece producir la expansión de la estructura que encontramos a partir de 1980.

La modificación que experimenta el cuerpo en el período 1974/1982, con importante incremento de sus efectivos, permite la expansión orgánica que más allá del área de intervención y contabilidad, se extiende a las nuevas jefaturas presupuestarias sin un crecimiento ni del ámbito ni de la profundidad de la presupuestación.

Por las tareas efectivamente desempeñadas, no tan distintas de las realizadas tradicionalmente, las cuestiones demográficas referidas parecen explicar más adecuadamente la estructura orgánica que se implanta a partir de 1980, que la nueva Ley General Presupuestaria. A este respecto es de señalar que la Ley de 19 de enero de 1978, que amplía la plantilla del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado en setenta plazas a dotar entre los años 1978 y 1981, tuvo un cumplimiento infinitamente más preciso (el 93,3 por 100) que la propia Ley General Presupuestaria o las propias leyes anuales de presupuestos.

³⁵⁶Le ley de 17 de julio de 1948 fijaba la plantilla del cuerpo Pericial de Contabilidad en 160 y del cuerpo de Contadores del Estado en 680 para 1949.

Como muestra de esta importancia del factor personal y corporativo en la organización presupuestaria, veamos lo ocurrido entre 1959 y 1971 con el inicio serio de creación de órganos que ocupan tal sector hasta entonces propio en exclusiva de la Intervención.

Al crearse la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos en 1959 (para la que se nombra inicialmente a un burócrata militar sin vinculación corporativa con el Ministerio de Hacienda y en 1963, 1965 y 1967 a un técnico de Administración civil y a un inspector tributario), quien la ocupa procede no de la Intervención sino de la Dirección general del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas en dos ocasiones. Además en los dos nombramientos siguientes, el titular procede de la nueva Dirección general de Presupuestos y tampoco es interventor. Son siempre inspectores tributarios o un técnico de Administración civil quienes hasta 1971 ocupan esta importante jefatura. Al crearse como órgano técnico de la misma la Junta Consultiva del Gasto Público, como secretario permanente de ésta se nombra inicialmente a un interventor, pero desde 1962 son siempre inspectores tributarios quienes ocupan el puesto equivalente, el de Secretario general de la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos.

También la creación en 1963 de la Dirección general de Presupuestos es impulsada por alguien proveniente de Tesoro y perteneciente al cuerpo de Inspectores Fiscales. Para la misma DGP se nombra a un funcionario del cuerpo general Técnico de la Administración civil del Estado, que dos años después pasaría a ocupar la propia Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos hasta 1967. En el puesto de Director general de Presupuestos le sucedería alguien procedente del área tributaria del ministerio y miembro del cuerpo de Inspectores Fiscales, pasando en 1967 a la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos. Hasta 1971, a pesar de la desaparición tanto de la Subsecretaría referida como de la propia Dirección general de Presupuestos (que se integra con Tesoro y Seguros), la situación sigue inalterada en cuanto a que son inspectores tributarios quienes ocupan estos puestos directivos.

Desde 1971 se podría decir que, en cuanto a las personas que ocupan las posiciones clave, hay una vuelta atrás, es decir la situación es como la que había existido durante todo el siglo, especialmente durante el crucial período que va de enero de 1971 a diciem-

bre de 1981³⁵⁷. Once años durante los cuales se toman decisiones fundamentales para el actual presupuesto, tales como la elaboración y aprobación de la Ley General Presupuestaria, los Pactos de la Moncloa, la Constitución de 1978 y los intentos (¿fallidos?) de reforma del procedimiento de elaboración presupuestaria.

Debe además considerarse la importancia del cuerpo de Intervención en los puestos inmediatamente subordinados al de Director general, más indicativos sobre quien dirige el día a día de los asuntos. Debemos referirnos a las subdirecciones de la Intervención y de las unidades que intervienen en las tareas presupuestarias dentro del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a los puestos de Subdirector en la Intervención, además del hecho ya señalado, e indiscutido en su fundamento, del monopolio del cuerpo en todos los puestos de la Intervención, señalaremos la gran estabilidad que, de manera desigual, se da en la permanencia en los puestos.

En el área fiscal, o de intervención y fiscalización, en 29 años sólo cinco personas ocupan la Subdirección (con una media de casi 6 años en el puesto, incrementada sin duda por el hecho de que desde enero de 1983 a 1992 no haya habido ningún cambio). En el área de contabilidad, la situación es muy diferente, debido sobre todo a la frecuencia de los cambios orgánicos. En el período anterior al Gobierno socialista la estructura es muy simple y los cambios muy poco frecuentes (la media de 5 años de permanencia en el puesto no es muy significativa, dado que de los cuatro subdirectores del período uno cubre los 11 años que van de mayo de 1965 a junio de 1976 y otro los 6 que van de marzo de 1977 a febrero de 1983). A partir de 1983 se crean numerosas unidades de vida efímera y de cambios frecuentes, cuyos titulares son promovidos a puestos políticos fuera de la Intervención y, en algunos casos, de ahí a empresas privadas de auditoría, cambiando lo que había sido tradicional en la carrera profesional de los miembros de este cuerpo, con muy escaso número de funcionarios excedentes.

Pero además de la importancia que para el presupuesto tienen las funciones de la Intervención general, especialmente en el aspecto contable, es de resaltar el papel de los interventores delegados en los departamentos y organismos. Ya se señaló en el capítulo

³⁵⁷ No obstante, no se está criticando la alta cualificación técnica de los directivos del presupuesto en este período, ya que desde el principio cuentan con un plan de reforma presupuestaria que se expone en el artículo de BAREA (citado) de 1971, como Director General del Tesoro y Presupuestos.

sexto el cambio que supuso la creación de Oficinas de Contabilidad servidas por interventores en los años 50, pero aun mayor es la importancia que tiene su facultad para

*“Informar los anteproyectos de presupuestos de los Departamentos ministeriales que hayan de integrarse en los Generales del Estado, así como los presupuestos de las Entidades Estatales Autónomas y los expedientes de modificación de créditos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Dirección General de [...] Presupuestos.”*³⁵⁸

En cuanto a los puestos de subdirector en el área estrictamente presupuestaria, ahí más exactamente se podría hablar de colonización por parte de la Intervención, al no estar tan claramente definidos los puestos como propios del cuerpo de Interventores, ni ser absoluta la provisión de estos puestos por interventores. En primer lugar debe distinguirse entre lo que ocurre en los primeros años de la Dirección general de Presupuestos, en los que se mezclan funciones estrictamente presupuestarias (la elaboración misma del presupuesto y su modificación) con otras de distinto tipo (retribuciones y haciendas descentralizadas), en las que las primeras son monopolizadas por interventores, pero no las segundas; y lo que ocurre cuando se produce la disgregación de la Dirección en varias direcciones distintas, en los que, de nuevo, hay que recurrir a la relación que con la contabilidad del presupuesto tiene cada dirección general.

Dos áreas deben considerarse fundamentalmente, por tratarse de las que se encargan de los aspectos técnicos y de la elaboración material del presupuesto. Son las que coinciden inicialmente con las subdirecciones de presupuestos y de financiación de inversiones.

La Subdirección de Presupuestos, de competencia general pero especializada (más adelante se concretará esta caracterización) dentro de la dirección, además de un papel bastante definido como dirección adjunta con una importancia mayor que las demás subdirecciones, tiene también una mayor estabilidad y continuidad (5 interventores en 29 años, con permanencias en el puesto de 10, 7, 5 y 4 años). Las subdirecciones especializadas funcionalmente (como la de Financiación de Inversiones hasta 1980 y la de Política

³⁵⁸ Decreto de 21 de julio de 1972, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado

Presupuestaria en la actualidad) son, con algunas excepciones hasta 1976, ocupadas siempre por interventores.

Las subdirecciones que se ocupan de la elaboración material del presupuesto de la Administración central e institucional (ministerios y organismos autónomos fundamentalmente) son siempre ocupadas por interventores (con una única excepción), con una cierta estabilidad (2 ó 3 subdirectores en 12 años). Además no sólo las subdirecciones son ocupadas habitualmente por interventores, sino que los puestos que les siguen en importancia, tales como las subdirecciones adjuntas o las vocalías ad hoc suelen ser ocupadas también por miembros de este cuerpo.

La Subdirección de Régimen Financiero de Corporaciones, que se ocupa de las relaciones financieras con corporaciones locales, nunca es ocupada por interventores (la ocupan abogados del Estado entre 1965 y 1975 y un técnico de la Administración civil del Estado entre 1975 y 1982). A partir de 1980, en que se crea la Dirección general de Coordinación con las Haciendas Territoriales con un simbólico interventor como director general (de junio de 1980 a abril de 1981), la jefatura suele estar ocupada por inspectores de tributos (1981 a 1988) o por funcionarios de otros cuerpos.

Como exponente de la situación referida, hemos ordenado, por promociones, a efectos de tener una visión dinámica de la evolución de los efectivos del cuerpo, los efectivos existentes en 1981, año que se podría considerar axial para el período central de estudio. Además de la tabla que se inserta hay que considerar que entre los puestos en la DGP se encuentran el Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público, el Director general de Presupuestos y 7 subdirectores generales. En Haciendas Territoriales se encuentra el Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales y 2 subdirectores generales.

Se puede observar que de los 237 interventores en activo en ese año 28 se encuentran en la Dirección general de Presupuestos, la primera dirección general de destino con excepción hecha de la propia Intervención.

- La presencia es cualitativamente importante en los de promociones anteriores a 1963 (año de creación de la Dirección), que ocupan la Dirección y tres de las subdirecciones, además de los puestos señalados de la Dirección general de Coordinación con las Haciendas Territoriales (hasta 1981).
- La importante presencia cuantitativa en la Dirección general de Presupuestos coincide con la gran entrada de interventores a partir de 1974 (ya señalada por la modificación

de la plantilla orgánica del cuerpo): para los ingresados antes de 1974 la presencia en Presupuestos/Haciendas Territoriales es de 8 sobre 121 efectivos (6,61%), todos ellos altos cargos o subdirectores generales (lo que tiene, evidentemente, relación con la más dilatada carrera profesional). En cambio para los que ingresan a partir de 1974 (muy numerosos respecto a los años anteriores) la presencia es notoriamente superior 24 sobre 116 efectivos (18,10%), especialmente en los años 1978 y 1979, lo que se justificaría con la entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria, pero creemos que insuficientemente.

	Presupuestos	Haciendas Territoriales	Tesoro	Intervención general	Intervención delegada	Inspección general	Delegaciones Hacienda	Otros	TOTAL
1933				1		1	2		4
1941			1		1		2	1	5
1942			1		1		5	1	8
1943			1				2		3
1944			1	3			1		5
1946				2				1	3
1947					5		2	6	13
1949			2	1	4		2	3	12
1952	1 SG			1	2			3	7
1953	1 SG			1					2
1954								2	2
1956	1 DG	1 DG			1		1		4
1962	1 SG		1 DG	1		1	2	1	7
1964					1		5	1	7
1966							7	2	9
1968	1Subs						6	1	8
1969				1			2	3	6
1970							5		5
1971	2 SG				1		2	2	7
1972							3	1	4
1974		1 SG	1	3	2		1	2	10
1975	1			2	2		5	4	14

1976	3,1SG	1 SG		4	2		2	6	18
1977	1	1	1	4	2		8	1	18
1978	8		2	4	1		4		19
1979	6,1SG		1	6			5	1	19
1980	2		1	2	2		11		18
TOTAL	28	4	13	36	27	2	85	42	237

Se han incluido entre los puestos de la Intervención general los correspondientes a la Intervención general de la Seguridad Social

La importancia del predominio o de la práctica monopolización de un cuerpo de funcionarios con una determinada orientación de los puestos técnicos (no sólo directivos) que se relacionan con el presupuesto, es algo que no se podía escapar a quien intentase alguna reforma en este ámbito. Así podemos encontrar en los primeros tiempos del gobierno socialista al menos dos intentos, fallidos ambos, de modificar la situación.

Una Resolución de 25 de mayo de 1983, de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, convoca la provisión de diversos puestos de trabajo dirigidos a la reforma del presupuesto, en la Dirección general de Presupuestos, en la de Coordinación con las Haciendas Territoriales y en la Intervención. Una Resolución de 8 de noviembre de 1983 completa esta renovación de los efectivos, ampliando su campo a la recién creada Dirección general de Gastos de Personal, además de convocar la provisión de puestos en las direcciones generales mencionadas anteriormente.

Más adelante, siendo ya secretario de Estado Borrell (por tanto en una segunda etapa en cuanto al ámbito ministerial de Hacienda), se trató de incorporar personal nuevo que ni siquiera tuviese una determinada orientación funcional, a través de la contratación de personal en régimen laboral experto en presupuestación y en técnicas útiles para la elaboración de presupuestos.

Sin embargo, tanto con los funcionarios no interventores seleccionados en 1983/1984 como con los trabajadores seleccionados en 1985, las nuevas incorporaciones no supusieron mejora alguna en el modo de elaborar el presupuesto ni cambios en la relación interna de poder, dadas las posiciones subordinadas que ocuparon y el control que en los puestos claves siguieron manteniendo los interventores. Hay que indicar que ninguna de estas convocatorias ha producido hasta la actualidad una renovación en la procedencia corporativa de los puestos directivos del presupuesto.

Tras la Ley 30, el antiguo Cuerpo de Intervención y Contabilidad se integra en el de Inspectores de Finanzas del Estado, lo que aparentemente da a sus miembros una mayor movilidad. No obstante, la creación de especialidades dentro del Cuerpo de Inspectores de Finanzas, cada una de las cuales opera como un cuerpo separado a efectos de provisión de puestos de trabajo, atenúa esta posible movilidad. A partir de 1991 comenzaron los cursos cuya superación permite la permeabilidad entre especialidades, pero el proceso es demasiado reciente para que podamos medir sus consecuencias efectivas (con el tiempo la situación sería como la de partida, con el tiempo el cuerpo de interventores del Estado volvería a ser separado del de inspectores de Hacienda. Parece que la movilidad se da precisamente en los funcionarios que han ingresado directamente al nuevo cuerpo, pero no en los que ya pertenecían a los antiguos. Por otra parte el seguimiento queda dificultado por el hecho de que se está en activo en el cuerpo y no en la especialidad, por lo que resulta difícil conocer a través de los nombramientos publicados en el BOE la trayectoria profesional y la procedencia de cada uno de los funcionarios.

No obstante, parece que la presencia relativa en el área de presupuestos parece haberse atenuado en los últimos tiempos (quizás debido a las diferentes retribuciones de los puestos de estricto control y contabilidad y de presupuestos, con desventaja para estos últimos), ya que con el doble de interventores en activo la cifra de los destinados en presupuestos ha disminuido ligeramente. En el final del período considerado central (octubre de 1991) el subcuerpo lo componían 450 funcionarios, de los cuales la mitad (228) prestaban servicios en la Intervención general, central (88) e Intervenciones Delegadas (65), Regionales y Territoriales (75). El resto se distribuyen entre el área presupuestaria (30, de los cuales la mitad son posteriores a 1986), otros centros directivos del Ministerio de Economía y Hacienda (31, destacando que 16 son posteriores a 1986), órganos periféricos de Hacienda (41, de los cuales 26 son del nuevo cuerpo o no están en activo como interventores), otros ministerios, organismos, entes y empresas públicas (53, sólo 8 de ellos posteriores a 1986), Tribunal de Cuentas (10, dos posteriores a 1986), Comunidades Autónomas (22, dos de ellos posteriores a 1986), Organismos Internacionales (9, con sólo uno posterior a 1986) y empresa privada (26, 2 de ellos posteriores a 1986). De los 415 funcionarios con destino en el sector público, 164 son de los ingresados en el nuevo Cuerpo de Inspectores de Finanzas. De ellos 98 desempeñan sus funciones en los diversos órganos de la Intervención, especialmente en la General, 15 en el área de presupuestos, 32

en el área de ingresos y 6 en otros centros del Ministerio de Economía y Hacienda. Finalmente, sólo 13 están en otros organismos públicos³⁵⁹.

Por el momento es difícil valorar las consecuencias que tiene la entrada de nuevos inspectores de finanzas de la especialidad de intervención, dado que, por razones evidentes de edad, las jefaturas son ocupadas casi en su totalidad por funcionarios del antiguo cuerpo de interventores. En las áreas generales y tributarias la presencia de funcionarios de esta especialidad es debida a los nuevos funcionarios con escasas excepciones. En el área estrictamente presupuestaria ninguna jefatura es ocupada por funcionarios ingresados en el nuevo cuerpo, pero es frecuente la creación de nuevos puestos de nivel superior para acoger a los recién llegados.

Lo dicho en los párrafos anteriores no debe llevar a la idea de que existe un comportamiento plenamente autónomo por parte de la Intervención o la Dirección general de Presupuestos, o a una política deliberada de un cuerpo de funcionarios, que intenten y consigan un presupuesto concebido por y para el control.

Si tal cosa ocurre (un presupuesto que sólo es útil para ser controlado y contabilizado) es sin duda porque se cuenta con un entorno político y administrativo que impulsan en tal sentido, a la vez que las fuerzas que podrían impulsarlo en otra dirección no son dominantes en el conjunto político-administrativo³⁶⁰. En cierto sentido el presupuesto es el requerido por la sociedad, la política y la Administración del momento.

C. La posible constelación de trabajo y los instrumentos técnicos y medios de información

a. Los procedimientos y métodos de trabajo: ¿dan lugar los flujos de trabajo a una constelación de trabajo?

Si bien para quienes desempeñan sus tareas en la Administración española de nuestro tiempo no resulta difícil conectar el campo presupuestario y el de contabilidad y control, tal como hacemos aquí, la cuestión no ha estado nunca bien resuelta y se tratan presupuestación y control como disciplinas separadas.

³⁵⁹ Fuente: un listado de impresora láser de uso interno entre los funcionarios de la propia especialidad del cuerpo con los datos individualizados de sus miembros.

³⁶⁰ DEBBASCH (1972) p.25 "La Administración pública obtiene su legitimidad del sistema de valor dominante; no tiene una filosofía propia"

A ello contribuye que en el aspecto temporal ambas actividades parezcan producirse en distintos momentos, y que mientras la presupuestación parezca regirse por unos principios dinámicos pero discutibles orientados al futuro, relacionado incluso con la opción de decisiones conformadoras, el control se basa en comprobar el ajuste a unos principios y reglas preestablecidos, sean éstos de legalidad o de eficacia, fijados en algún momento del pasado.

También contribuye a esta visión separada el hecho de que mientras que las tareas están más relacionadas aparentemente con la política o con la administración. El papel que desempeñan los presupuestadores, bien sea en el centro que da unidad al proceso, bien en los distintos departamentos, parecen estar muy relacionadas con asuntos políticos de adopción de decisiones. La tarea contabilizadora y de control parezca estar impregnada de una cierta santidad que da la independencia y el sometimiento a normas, acompañada de la idea de rigor y de alejamiento de la política.

Sin embargo, los procedimientos y métodos de trabajo, la misma materia prima con la que se trabaja (el gasto público), tienden a colocar a ambas organizaciones en una relación más estrecha de lo que la visión tradicional sugiere. Consecuencia de esta estrecha relación, uno de los hechos más llamativos es la necesidad de contar con la Intervención para cualquier reforma que se pretende de la operativa presupuestaria, aunque la intención declarada no sea en absoluto la reforma de la contabilidad o del control.

Durante muchos años no se puede diferenciar netamente elaboración y modificación del presupuesto y control del mismo. No se ha insistido lo suficiente en el hecho de que, con una perspectiva temporal más amplia que la que suele ser habitual, la regla ha sido que el presupuesto fuera un añadido a las funciones generales de la Intervención. Difícilmente se podía dar entonces la importancia debida a la forma y las técnicas empleadas para la elaboración del presupuesto, mucho más a pensar en una auténtica política presupuestaria del Ministerio de Hacienda, distinta de la del control.

El mismo carácter relativamente reciente de la organización presupuestaria, como algo distinto a la organización de control, no ha servido para presentar habitualmente los trabajos que realizan ambas organizaciones como estrechamente relacionados. Es más, a veces da la impresión de que son disciplinas y conceptos autónomos los que rigen ambas actividades, como si no se tratara de procesos secuencialmente encadenados, y no fuera el mismo colectivo el que tuviera el control sobre ambas actividades.

A este respecto es ilustrativo que desde la propia Hacienda pública, a la hora de señalar las competencias y las dependencias mutuas, sus autoridades encuentran en oca-

siones difícil hacerse una idea de la relación debida entre ambas³⁶¹, lo que encontramos especialmente patente en el período 1984/1987, en el que se relaciona el presupuesto con un área superior de decisión y programación, y se encomienda la gestión de los procesos contables del presupuesto a un nivel inferior, casi de gestión material alejada de la política, en el que ingresos y gastos están unidos.

En el campo de las propias normas encontramos numerosos ejemplos de esta confusión (que se mostrarán más adelante), pero incluso en los intentos aparentemente ilustrativos del estado de la organización de la Hacienda pública española, la cuestión no se resuelve adecuadamente, situando el control financiero, de gastos públicos y la contabilidad como alejados absolutamente del presupuesto³⁶². Y esta confusión no se debe en este caso a una minusvaloración del campo presupuestario; muy al contrario, se debe a un desconocimiento tanto de la situación real como de la posible evolución de la organización³⁶³.

Ciñéndonos al período central de estudio, al regularse en febrero de 1977 las competencias y órganos de la Intervención y de la Dirección general de Presupuestos, se trata de producir una adaptación a las nuevas técnicas que recoge la ley General Presupuesta-

³⁶¹ Así ocurre cuando, al crearse la Secretaría General de Hacienda en 1984 (Real Decreto 221/1984 de 8 de febrero), se atribuyen a ésta tanto ingresos como gastos en su fase de gestión, haciendo depender de este órgano a la Intervención general de la Administración del Estado. Mientras, se mantiene la dependencia de los órganos de elaboración de la decisión de la Secretaría de Estado de Hacienda, con lo cual aparentemente no hay relación directa entre presupuestación y control. Igual situación se daba, en momentos anteriores, con la existencia de Subsecretaría o Secretarías Generales de Presupuestos o de Gastos Públicos

³⁶² Así Fernando BENZO MESTRE en La organización de la Hacienda española (Ediciones Deusto, Bilbao 1967), al hacer una descripción histórica de la Hacienda desde la Edad Media hasta 1967, no menciona en absoluto el aspecto de control o de presupuesto, describiendo en realidad las modificaciones en el sistema tributario. No obstante, en su esquema de organización de las competencias específicas del Ministerio de Hacienda (p.25) en dos grandes áreas, "Hacienda" y "Presupuestos" (además de Banca y Crédito y Asesorías), sitúa el control financiero, de gastos públicos y la contabilidad en "Hacienda", no relacionando en absoluto las funciones desempeñadas por la Intervención con las desempeñadas por la Dirección general de Presupuestos. Este error, que cabría atribuirse a la situación legal del momento, se ve acentuado al proponer alternativamente una organización que deja fuera de sitio a la Intervención, agregando en cambio el área de presupuestos (del Estado y sus organismos autónomos, de las corporaciones locales y la financiación interior y exterior) y las retribuciones de funcionarios, tanto activos como pasivos.

³⁶³ Ibídem p.24 "No es aventurado prever que a los dos grandes sectores de la Hacienda Pública, el fiscal tradicional de ingresos y pagos y el financiero del crédito público y el privado, se igualará pronto el sector presupuestario, mediante el cual se planifica, establece y controla la actividad de la Hacienda Pública como un todo homogéneo." Es de resaltar, además de la propia capacidad predictiva de estas palabras, que de nuevo encontramos esa visión de la Hacienda omnicompreensiva y tuteladora de todas las actividades públicas.

ria³⁶⁴. Esto se traduce en pocas innovaciones en el campo tradicional de la Intervención, el de la fiscalización previa, que a partir de entonces entra en franca decadencia en beneficio del “*control financiero*”. En cambio, a la típica organización en dos áreas, contabilidad y fiscal, con sendas subdirecciones, acompaña la creación de una nueva Subdirección de Control Financiero y de Cuentas Económicas del Sector Público, cuyas funciones deberían entrar directamente en contacto con las propias de la presupuestación, dentro de la nueva orientación de presupuesto por programas. Así a la nueva Subdirección compete, además de “*dirigir la contabilidad analítica del Estado y de sus Organismos Autónomos*” (que se apoya, no obstante, en el ya existente Servicio de Contabilidad Económica y Analítica³⁶⁵), “*redactar la Memoria justificativa del coste y rendimiento de los Servicios públicos, y la Memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos.*” (para lo que se crea el servicio de control financiero).

Parece darse una perfecta complementariedad de funciones entre Presupuestos e Intervención que obliga a una gran cooperación, o bien sustrae de la primera dirección general la globalidad del proceso de presupuestación. La regulación de la Dirección general de Presupuestos obvia absolutamente toda referencia al seguimiento presupuestario,

³⁶⁴El Real Decreto 215/1977, de 8 de febrero (BOE de 23), que estructura la Intervención, alude a la “necesidad de adaptación a la constante intensificación de la actividad del Estado en los órdenes económico y financiero... no sólo bajo la perspectiva de la técnica jurídica, sino también recogiendo las transformaciones y aun los cambios impuestos por la actividad del sector público, con el fin de reajustar, en la medida de lo posible, el régimen jurídico de dicha materia, conforme a las funciones y a las técnicas que el cambio social impone.” La estructura, desarrollada por la Orden de 1 de agosto de 1977 en secciones, se basa en dos subdirecciones que recogen las tradicionales competencias de la Intervención (Contabilidad, con dos servicios: para el Estado [secciones de Gastos Públicos, Tesorería y Rentas Públicas] y para los organismos autónomos [secciones de OO.AA. administrativos y de OO.AA. comerciales...] y Fiscal, servicios de obras [secciones de Obras de ingeniería y de Obras de arquitectura] y de adquisiciones [secciones de Adquisiciones... y de Asuntos Diversos]) y dos con intenciones supuestamente renovadoras (Control Financiero y de Cuentas Económicas del Sector Público, con los servicios de control financiero [secciones de control financiero y de auditoría y verificación] y de contabilidad económica y analítica [secciones de cuentas económicas del sector público y de coste y rendimiento de los servicios públicos], y Estudios y Coordinación, con sendos servicios fiscal [secciones de estudios fiscales y de coordinación fiscal] y contable [secciones de estudios contables y de coordinación contable]). Finalmente, existía una secretaría general, con rango de servicio, con una única sección central.

³⁶⁵Creado por Decreto de 30 de agosto de 1974, adscrito a la Subdirección general de Contabilidad, para elaborar la Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y el resumen territorial de las inversiones públicas efectivamente realizadas (resumen impuesto por el artículo 45 de la Ley 31/1973 de 19 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1974).

no contemplando siquiera la necesidad de cooperación en esta materia o el uso a dar a la valiosa información que, para la confección de los presupuestos, podría aportar la Intervención³⁶⁶.

Más adelante se continúa esta línea de atribuir plenamente a la Intervención las competencias en materia de seguimiento de la ejecución del presupuesto. El primer instrumento es la elaboración de un Plan General de Contabilidad Pública³⁶⁷, que se implanta a lo largo de 1982. Para ello se crea en la Intervención la Subdirección general para la implantación del Plan General de Contabilidad Pública³⁶⁸ y se reestructura la de Control Financiero y de Cuentas Económicas del Sector Público³⁶⁹.

A la vez que se da este mayor relieve aparente a la contabilidad, con un progresivo crecimiento orgánico, se elimina la referencia a “*redactar la Memoria justificativa del coste y rendimiento de los Servicios públicos, y la Memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos.*”, sin que tal tarea se realice por órgano alguno. Además se eleva a 16 el número de vocales de libre designación para esta tarea³⁷⁰. En la otra dirección general de importancia para la Intervención, la del Tesoro, se reestructura el Centro Informático Contable, ampliándose para adaptarse al nuevo seguimiento contable que se va a realizar³⁷¹.

Posteriormente, la estructura que se da a la Intervención bajo el Gobierno socialista no introduce grandes modificaciones en la línea de evolución iniciada en 1977. Implan-

³⁶⁶Real Decreto 924/1977, de 28 de marzo, por el que se reorganiza la Dirección general de Presupuestos (BOE de 6 de mayo)

³⁶⁷Que se publica en su versión provisional por Orden de 14 de octubre de 1981

³⁶⁸Real Decreto 226/1982, de 15 de enero, que la crea con dos servicios: de Contabilidad Analítica del Estado y de sus Organismos Autónomos y de Planificación y Mecanización de la Contabilidad Pública. Este Decreto se desarrolla posteriormente por la Orden de 14 de julio de 1983, que desarrolla sus secciones y negociados

³⁶⁹El Servicio de Control Financiero se encomienda a un Interventor Auditor (con categoría superior a la de jefe de servicio, ¿jefe de área?), y el de Contabilidad Económica y Analítica, transformado en el (¿área?) de Contabilidad Regional y de Cuentas Económicas del Sector Público, se encarga a un Interventor Auditor, desdoblándose en dos servicios (Cuentas Económicas del Sector Público y Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas)

³⁷⁰Real Decreto 553/1981 de 6 de marzo artículo 3º.

³⁷¹La Orden de 17 de septiembre de 1982, en desarrollo del Real Decreto 968/1980 de 19 de mayo, reestructura el Centro Informático Contable en tres servicios, 8 secciones y 20 negociados

tado ya el Plan General de Contabilidad Pública, se suprime la Subdirección de tal nombre y se crean las de Planificación y Dirección de la Contabilidad y de Gestión Contable. En cuanto al seguimiento de las operaciones del sector público, se adopta la forma que más adelante denominamos clientelar, creándose las subdirecciones generales de Control de gestión de las Actividades Generales, Actividades Sociales y Actividades Económicas, en correspondencia con la estructura que venía teniendo en su área de elaboración la Dirección general de Presupuestos³⁷².

Esta estructura clientelar similar y paralela a la de Presupuestos no sufrirá cambios hasta 1987, en que todo el área del gasto público ve debilitada sus funciones tradicionales aún más con la irrupción de la tendencia economicista en la organización y la necesidad de adaptar la realidad del gasto (tanto su previa presupuestación como la ejecución real) a los cuadros macroeconómicos.

Así en febrero de 1987 desaparecen las tres unidades de control por actividades, que son sustituidas por dos subdirecciones especializadas: Control Financiero de Empresas y Entes Públicos y Control Financiero de las Administraciones Públicas, además de la de Sistemas de Gestión y Control. A finales del mismo año se debilita aun más el aspecto de control³⁷³ y muestra claramente que las funciones que realiza la Intervención no tienen ya nada que aportar al seguimiento del presupuesto desde la perspectiva de mejora del proceso de elaboración del mismo y sí mucho a la presentación contable políticamente correcta de sus resultados (que como veíamos no suele ser admitida pacíficamente por el Tribunal de Cuentas).

Sin embargo en ese momento, como actualmente, la Intervención es el único órgano con que se cuenta para cerrar por completo el ciclo presupuestario y el aspecto informativo de la contabilidad mantiene su importancia para la presupuestación. Esto contrasta con la abundante creación teórica sobre la fase de evaluación o de control de resultados en el seno de la Intervención o de los interventores.

³⁷² Real Decreto 2335/1983, de 4 de agosto, que establece una organización muy paralela en la Intervención y en Presupuestos

³⁷³ Orden de 20 de noviembre de 1987 de estructura de las Intervenciones Delegadas.

b. Dependencia técnica y de medios de información

La tecnología utilizada puede funcionar como medio para el mejor desempeño de las tareas, al aportar un mayor conocimiento sobre el objeto de las mismas, y como límite a las actividades a emprender. El dato de quién controla la tecnología y si ésta es capaz de condicionar o formalizar el comportamiento debe ser tenido en cuenta, especialmente si se ha considerado como tecnología únicamente el soporte informático que hoy día tiene la elaboración presupuestaria. Esta equiparación *tecnología = soporte informático* ha dominado la reforma presupuestaria en España, llevando a no considerar como aporte tecnológico (contra las recetas más sensatas en materia de reforma presupuestaria) la incorporación de nuevas técnicas de análisis, de nuevas ideas sobre presupuestación y de los profesionales capaces de incorporar tales conocimientos.

Nos atrevemos a decir que tal abandono obedece a que una tecnología así considerada requiere de una estructura organizativa presupuestaria más compleja, dotada de personal distinto y menos dependiente de otras organizaciones. En cierto modo un auténtico desarrollo tecnológico por parte de la organización presupuestaria pone en cuestión la propia supervivencia de la antigua organización de contabilidad y control. En otras palabras, la tecnología creadora de nuevos objetivos y, como consecuencia, de una distinta estructura³⁷⁴ no es muy compatible con el predominio de una organización creada para fines de contabilidad y control.

El protagonismo de la contabilidad está presente en toda medida que se adopta para mecanizar e informatizar el presupuesto. Esto no condiciona sólo el aspecto estrictamente técnico en sentido duro del presupuesto (soportes informáticos y diseño de las redes de información por ingenieros y especialistas en la información mecanizada). Condiciona también cada medida de supuesta modernización del presupuesto, especialmente en lo que se refiere a completar el ciclo presupuestario mediante el análisis de lo efectivamente realizado y las modernas técnicas contables. La informatización del presupuesto, que se presenta como adaptación a las nuevas necesidades, es un mero apéndice o complemento necesario de la vieja contabilidad, incapaz de adaptarse a las nuevas necesidades del sector público.

³⁷⁴KAST y ROSENZWEIG, *La Estructuración de las Organizaciones*, McGraw Hill, México 1979, p.576

La primera previsión legal sobre la mecanización del presupuesto se contiene en la Ley de presupuestos para 1960-61³⁷⁵. Este presupuesto presenta ligeras modificaciones en la nomenclatura de los gastos para hacer posible una futura mecanización de los servicios relacionados con su administración y contabilidad. Tal sistema de contabilidad mecánica se aplica a distintos ministerios (Obras públicas, Vivienda, Industria y Comercio)³⁷⁶ y, con carácter general, se regula a principios de 1962³⁷⁷, que serían la base de toda la contabilidad del gasto hasta 1986. Pero tal mecanización es muy limitada, referida sólo a los pagos presupuestarios y sin ninguna influencia sobre el proceso de toma de decisiones presupuestarias³⁷⁸.

También debe tenerse en cuenta que los medios asignados en este campo al gasto público van por detrás de los que se asignan a la Administración fiscal, cometido central y prioritario del Ministerio de Hacienda. Así, al crearse la Comisión Ministerial de Informática³⁷⁹, se nombra secretario a un Subdirector general (de equipos mecanizados) de la Dirección general de Impuestos (inspector tributario), y no será hasta 1974³⁸⁰ cuando se cree un Servicio de Mecanización en la Dirección general del Tesoro y Presupuestos (precisamente ubicada en la Intervención Delegada en el centro). No obstante, cuando a mediados de 1975³⁸¹ se regula la composición de la Comisión de Informática del Depar-

³⁷⁵ Ley de 23 de diciembre de 1959, boletín del 26.

³⁷⁶ Por Orden de 22 de marzo de 1961.

³⁷⁷ Decreto de 18 de enero de 1962 y Orden de 22 de enero.

³⁷⁸ El sistema de mecanización, basado en máquinas NCR 31 que emplean fichas perforadas, registra para cada concepto presupuestario de gastos "los créditos concedidos, los gastos autorizados, las disposiciones realizadas, las obligaciones contraídas y las órdenes de pago expedidas contra las cajas del Tesoro". La contabilidad mecanizada de la Ordenación Central de Pagos produce una información diaria y un resumen mensual dentro de un marco económico y orgánico, no funcional. Hacia 1970 estaba en estudio la implantación de un nuevo sistema basado en máquinas electrónicas de contabilidad modelo NCR 400, que admitía programación por medio de cinta perforada y la salida de subproductos del sistema. (Leoncio Fernández Maroto, Aplicaciones del tratamiento automático de la información al presupuesto, Hacienda Pública Española nº 4, 1970)

³⁷⁹ Decreto de 11 de marzo de 1971.

³⁸⁰ Decreto 1143/1974, de 5 de abril, que crea el Servicio de Mecanización en la Dirección General del Tesoro y Presupuestos con dos secciones: Explotación y entrada de datos, y Análisis y programación; creando además una Comisión de Mecanización del centro. Este decreto se desarrolla por Orden de 17 de mayo de 1974.

³⁸¹ Orden de 13 de julio.

tamento, de nuevo su presidencia se encomienda al Subdirector general de Informática Fiscal, si bien hay representantes tanto de la Intervención como de la Dirección general del Tesoro y Presupuestos, la cual, como única innovación, desdobra la Sección de Entrada de Datos y Explotación en dos secciones con tales denominaciones³⁸².

Sin embargo el interés por la aplicación de la informática al presupuesto desde una perspectiva más compleja que la contenida en el Decreto de 1962 es algo anterior a 1974. Se produce ya a finales de la misma década de los 60, en la que se siente la necesidad de automatizar los procesos presupuestarios, aunque con escasas referencias a la elaboración presupuestaria y sí a su contabilización. Tal necesidad no se ve suficientemente apoyada por dos datos, uno completamente ajeno y otro del propio sistema administrativo: el pobre estado de la técnica informática del momento y, sobre todo, la perspectiva contable, poco sensible a los intereses de la decisión y la gestión³⁸³.

El presupuesto funcional, como subproducto del presupuesto es la perspectiva de futuro más avanzada que podemos encontrar en 1970, pero el planteamiento real que en los años 80 podemos encontrar en el presupuesto por programas no va mucho más allá de lo que entonces ya se veía como innovador.

La informatización recibe un nuevo impulso con el intento de implantación de nuevas técnicas presupuestarias por los gobiernos de UCD. Es un intento algo tardío, posterior en casi dos años a la Ley General Presupuestaria y a la creación de otras unidades relacionadas con la reforma del presupuesto. Pero fundamentalmente, es una reforma que de nuevo se apoya en la vieja contabilidad de la Intervención y en reforzar el aspecto contable del presupuesto.

En paralelismo al Centro de Proceso de Datos (nueva denominación de la Subdirección general de Informática Fiscal) que, para el apoyo a la Administración tributaria y con carácter de Dirección general, depende del Subsecretario de Hacienda, se crea el Centro Informático Contable (en sustitución del Servicio de Mecanización de la Dirección general del Tesoro creado en 1974) que depende del Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público. La intención declarada por el Real Decreto de creación³⁸⁴ es reestructurar el

³⁸²Orden de 1 de diciembre de 1975.

³⁸³Leoncio FERNÁNDEZ MAROTO, artículo citado

³⁸⁴Real Decreto 968/1980 de 19 de mayo que reestructura los Servicios de Procesos de Datos y la Inspección Central del Ministerio de Hacienda

CPD para apoyar la implantación del PPBS y del ZBB, pero los instrumentos creados no responden a esta expectativa. En concreto se prevé que el Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público:

“dirigirá y coordinará las aplicaciones informáticas relacionadas con el Presupuesto, el Tesoro, el Gasto Público y el Patrimonio del Estado, en sus diversas fases de programación, gestión, contabilidad y rendición de cuentas.”

Con tantos objetivos era lógico que algunos, si no todos, se quedasen sin realizar. Entre las aplicaciones a desarrollar se encontraban la elaboración del anteproyecto de presupuestos generales del Estado y de sus modificaciones, así como la información complementaria correspondiente a los créditos y su distribución por programas y territorial; la creación y mantenimiento de una base de datos económica-financiera, de plantillas y retribuciones, de los datos que sirvan de apoyo a las tareas de gestión, análisis y previsión presupuestaria; la contabilización de los gastos públicos a que se refieren los decretos 6/1962 de 18 de enero y 1143/1974 de 5 de abril; y la contabilidad de gestión y analítica de los gastos públicos que permitan el seguimiento de la ejecución de los presupuestos por programas y suministren información sobre el coste y rendimiento de los servicios públicos.

Veamos a continuación a quién se encargaba su realización para poner de manifiesto el papel subordinado que respecto a la Intervención tiene la DGP. El Centro Informático Contable era, dentro de la Dirección general del Tesoro, una Subdirección general cuyo titular se nombra a propuesta conjunta de la Dirección general del Tesoro y de la Intervención. Por tanto no tenía importancia la opinión de la Dirección general de Presupuestos, quizás porque ésta no tenía ninguna relación ni con el presupuesto por programas ni con el presupuesto base cero. Pero ello era igualmente bastante cierto no sólo para Presupuestos, sino también en aquel momento para el Tesoro y la Intervención y, sin embargo, estos órganos decidían el importante nombramiento. El Centro Informático Contable dispondría de tres servicios (los de explotación y de control y entrada de datos y el de planificación y programación, cuyo jefe sería el director técnico adjunto al jefe del CIC) y de unidades periféricas (sic) de mecanización adscritas a cada una de las direcciones generales que dependían del Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público. Una de estas unidades periféricas sería la de la Dirección general de Presupuestos, compuesta de un

consejero técnico y de un servicio de informática, para el desarrollo de las aplicaciones del presupuesto.

Así pues el papel de la Dirección general de Presupuestos es bastante secundario dentro del conjunto, tanto por los distintos fines que se asignan al proceso de informatización, como por el lugar que ocupa respecto a otros órganos. Así inicialmente sólo se llegó a la creación de una base de datos presupuestarios de escasa entidad, como soporte informativo a los centros. Más adelante se llegó a una incipiente mecanización del presupuesto tradicional y su conversión en programas para 1982, muy condicionada por los escasos y rudimentarios recursos técnicos empleados, pero sobre todo por la orientación radicalmente contable que este centro tenía desde su creación.

Pero, en sentido estricto, la informatización del presupuesto es algo posterior, dentro ya del período de Gobierno socialista y en parte provocado por la propia expansión que se produce en cuanto al número de centros que se ocupan del presupuesto, lo que origina la necesidad de coordinar una información dispersa y descoordinada entre varios centros (Dirección general de Presupuestos, Intervención, Dirección general de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Dirección general de Gastos de Personal). Se complica, quizás innecesariamente, la organización, para pretender a continuación resolver los graves problemas planteados con un artificio técnico-informático.

Este nuevo proceso de informatización se vuelve a conectar, como en 1980, con la pretendida elaboración de presupuestos por programas (por entonces la supuesta panacea de nuestros problemas presupuestarios) y, sobre todo, con la más importante y anterior reforma del sistema de control y seguimiento del presupuesto: la nueva contabilidad pública³⁸⁵.

En enero de 1983, el Interventor general presentó al Secretario general de Presupuesto y Gasto Público un proyecto de reforma de la elaboración, mantenimiento, contabilización y seguimiento del Presupuesto de gastos³⁸⁶. Este estudio, para el que se forma un grupo de trabajo al efecto, perseguía servir de esquema director del proyecto SICOP

³⁸⁵Proceso de reforma iniciado en 1981 con el Plan General de Contabilidad Pública aprobado por Orden de 14 de octubre

³⁸⁶Fuente: Informe del Tribunal de Cuentas sobre el ejercicio 1986 y Programa de Inversiones Públicas 1986-1988

(Sistema de Información Contable y Presupuestario), el cual tendría su concepción general a lo largo de los años 1983 y 1984. El objetivo declarado del proyecto era

“...establecer sistemas normalizados, con soportes informáticos descentralizados en el sector público que atiendan a la consecución de:

-Elaboración de los Presupuestos Generales del Estado en términos de Programa.

-Racionalización de los procedimientos de asignación de recursos.

-Facilitar la implantación del Plan General de Contabilidad Pública.

-Creación y mantenimiento de una Base de Datos de plantillas, efectivos y retribuciones del personal en activo.

-Creación y mantenimiento de una Base de Datos de Clases Pasivas del Estado.”

El proyecto persigue una mejor asignación de recursos mediante la racionalización de los proyectos de distribución del gasto, la medición de la eficacia de dicho gasto público gracias a los resultados del nuevo Plan General Contable, en sus diversas áreas de Contabilidad Financiera, Patrimonial y Analítica...”

Pero inicialmente, para salir del paso en la elaboración del presupuesto para 1984, el ensayo fue mucho más modesto de lo que las líneas anteriores sugieren³⁸⁷, encontrán-

³⁸⁷ El sistema informático se establece según una base de datos DMS-1100 y software de tiempo real soportado por un ordenador Sperry serie 1100. Pero sobre todo, visto desde la perspectiva actual, el sistema recuerda la prehistoria de la informática, con sus sistemas de fichas y sus continuos controles manuales y detección de múltiples errores. Primero se confeccionó una serie de fichas distintas con el fin de recoger en el punto de origen (centro gestor), la información específica en cada caso. Para ello se remitieron las fichas, totalmente diáfanos, a cada una de las oficinas presupuestarias, como encargadas de la coordinación y el control de que las instrucciones impartidas para su cumplimentación fueran estrictamente seguidas. Una vez cumplimentadas las fichas y homogeneizados sus datos por las oficinas presupuestarias, éstas remitían las fichas a las subdirecciones sectoriales de la Dirección general de Presupuestos y a la Dirección General de Gastos de Personal, para su revisión, análisis y depuración y, en su caso para completar la información mediante la cumplimentación de códigos reservados. Por último, las subdirecciones sectoriales trasladaban al Servicio de Informática dichas fichas para su grabación, al tiempo que se sometían a un nuevo proceso (mediante un proceso informático) de depuración y verificación de códigos, que permitían desechar aquellos datos que presentaban una incongruencia respecto a la estructura informáticamente definida. Básicamente se definieron dos tipos de fichas: las relativas al tratamiento de la información referida a los gastos de personal (ADP.1 de anexo de personal, con cinco modelos de fichas, ADP.2 de peticiones adicionales a las referidas en el anexo de personal y la misma estructura, ADP.3 de anexo de personal transferido a las comunidades

dose además con el problema urgente de integrar toda la información relativa al proceso de transferencias a las comunidades autónomas y de no contar con una infraestructura informática suficientemente capaz. Finalmente, se encontró con el problema más importante de la transición de unas subdirecciones ya existentes de retribuciones de personal hacia la nueva Dirección general de Gastos de Personal, encargada de poner en marcha un nuevo sistema retributivo. En el aspecto contable, se produjo una nueva versión del Plan General de Contabilidad Pública, que debía servir de base a la presupuestación³⁸⁸.

Dada la celeridad que se pretendía dar al proceso, se contrataron los servicios de la empresa pública ERIA (servicios de asesoría informática, hoy INDRA) para los estudios previos y el análisis funcional. Para ello, dada la inexistencia de crédito adecuado en los presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, se financiaron los 27 millones de pesetas de 1983 con cargo a la Sección 31 (Gastos de diversos ministerios), lo que podría parecer lógico dada la novedad de la necesidad surgida. Pero a continuación, no obstante existir la clara intención de seguir adelante con el proyecto, no se previó o no se presupuestó adecuadamente cantidad alguna para el ejercicio siguiente ni en el programa de “Contabilidad y control” ni en el de “Programación y presupuestación”. Por tanto, en 1984 se invirtieron los 971,3 millones requeridos con cargo de nuevo a la Sección 31. De los estudios realizados en 1983 resultó la configuración de la infraestructura informática que debía soportar el proyecto SICOP, a través de la definición del pliego de bases del concurso para la adquisición del hardware y del software necesarios. Presentado el proyecto a la CIABSI (Comisión Interministerial para la Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos), se aprobó la convocatoria del concurso en agosto de 1984, resolviéndose el mismo en diciembre de 1984³⁸⁹.

autónomas), y las que se referían al resto de los capítulos (FP.1, fichas de programa que recogen todos los costes o gastos del programa clasificado orgánica y económicamente; FP.2 o fichas complementarias de programa; y FP.3 o fichas de transferencias a las comunidades autónomas).

³⁸⁸ Resolución de la Intervención general de la Administración del Estado de 11 de noviembre de 1983

³⁸⁹ Se recibieron 40 ofertas procedentes de 14 suministradores diferentes, planteándose el concurso en cuatro niveles de suministro. Concurso 35/84 adjudicado en favor de las empresas HONEYWELL BULL, S.A. (equipos informático para el Centro Informático del Presupuesto y el Plan -235 millones de pesetas-, equipos de las Oficinas Contables de los ministerios -288.4 millones de pesetas- y equipos para Oficina Contable de la Intervención -226.2 millones de pesetas) y RANK XEROX ESPAÑOLA, S.A. (impresoras matriciales para los Oficinas Contables -126.7

A la vez se había optado por continuar con la tendencia existente desde los años 60 y crear un Centro Informático común para la contabilidad y el presupuesto (y el plan, pese a su inexistencia) al que se denominó Centro Informático del Presupuesto y el Plan, creado inicialmente en agosto de 1983³⁹⁰, con unos fines muy semejantes a los expuestos en 1980 para la creación del Centro Informático Contable (creándose también, como había ocurrido en 1980, un Vocal Asesor -antes un consejero técnico- responsable del soporte informático de la elaboración presupuestaria en la Dirección general de Presupuestos) y regulado definitivamente en 1984³⁹¹.

Durante 1984 se fue así definiendo el sistema informático sobre el que iba a descansar toda la información contable y presupuestaria. De entre las posibles soluciones teóricas se optó por la existencia de un sistema único con múltiples usuarios, lo que resulta inobjetable si se ejecuta adecuadamente. Así, dentro del sistema de información único, los datos podrían tratarse de modo diferente o con niveles de agregación distintos, dependiendo del área de la organización que fuera a utilizarlos: la alta dirección para la toma de decisiones, en cuyo caso la información debería expresarse muy agregada en forma de cuadro significativo, el gestor responsable de una actividad concreta del presupuesto, para el que se precisará una información con todo detalle, que permita la medición posterior de los resultados por los controladores y los analistas, etc. Pero el mayor acercamiento en los conceptos y en los fines buscados en el SICOP era respecto a la contabilidad presupuestaria, no a la contabilidad analítica (al servicio de la gestión) o a la perspectiva funcional (al servicio de la toma de decisiones por los niveles superiores de la Administración).

De este modo, el fuerte esfuerzo organizativo, técnico y económico realizado no servía a ninguno de sus supuestos fines, y ni siquiera garantizaba lo que, desde una pers-

millones de pesetas- y sistema de impresión láser para el Centro Informático del Presupuesto y el Plan -49 millones de pesetas-).Fuente Programa de Inversiones Públicas 86-88

³⁹⁰Por el Real Decreto 2335/1983 de 4 de agosto. En él se establece que el Secretario General de Presupuesto y Gasto Público dirigirá y coordinará los procesos y sistemas de información relacionados con las diversas fases de la programación, la gestión, la contabilidad y la rendición de cuentas del Presupuesto y del Gasto Público, creando para ello el Centro Informático del Presupuesto y el Plan “*órgano encargado de establecer y desarrollar un sistema normalizado y descentralizado de información que permita la elaboración y el control de la ejecución de los presupuestos del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como el seguimiento de la actuación económica del Sector Público*”

³⁹¹Real Decreto 488/1984, de 22 de febrero, que reestructura el Centro Informático del Presupuesto y el Plan en dos subdirecciones, Planificación y Programación, y Explotación, y un vocal asesor

pectiva clásica, constituye el mínimo de los mínimos de un sistema de información contable: la seguridad e inobjetablez de los datos contenidos en él. En lugar de eso, con cada cambio de partido y de gobierno (aun dentro del mismo partido) y aun con cada presupuesto, es posible recomenzar una discusión sobre la veracidad de las cifras contenidas en el SICOP.

La implantación inicial del SICOP en 1984 (para el presupuesto de 1985) tuvo que lograr por una parte el acercamiento entre los códigos del presupuesto y las cuentas del plan, y la adaptación a las nuevas estructuras, funcional y económica, distintas a las empleadas en el presupuesto de 1984. Además era necesario el análisis comparativo entre ambos ejercicios, para lo cual la Dirección general de Presupuestos tuvo que aportar las definiciones de cambio de código y el Centro Informático del Presupuesto y el Plan realizar un proceso de conversión y desarrollo (traducir el presupuesto inicial de 1984 a la estructura de 1985). Hubo de preverse la adaptación al nuevo sistema retributivo de los funcionarios (Ley 30/1984) y recoger las transferencias de los diversos centros gestores (direcciones generales) a las Comunidades Autónomas por los servicios transferidos. Finalmente, con todo un alarde de madurez presupuestaria aparentemente alejado del escaso nivel de tecnificación alcanzado, los centros gestores, a través de las oficinas presupuestarias, debían proponer un nivel mínimo y máximo de presupuesto para 1985. Todo ello hizo que para el presupuesto de 1985 no pudiera estar completado el sistema de información presupuestario cuyos objetivos eran los siguientes:

- *Obtener la información en la triple clasificación orgánica, económica y funcional-programática.*
- *Normalizar los procedimientos y circuitos de documentos de entrada y salida del sistema.*
- *Normalizar los propios documentos de entrada, procurando la sencillez de su cumplimentación por los Centros Gestores y la facilidad de su transcripción a soportes magnéticos.*
- *Diseño de los informes intermedios y de los modelos de simulación de hipótesis alternativas, facilitando la decisión de los órganos competentes en el proyecto de presupuesto (Dirección general de Presupuestos, Secretaría de Estado de Hacienda, Ministerio de Economía y Hacienda y Consejo de Ministros).*
- *Diseño de los informes definitivos de salida del presupuesto.*
- *Facilitar la integración del presupuesto de la Seguridad Social.*

A los distintos centros se les asignan funciones jerárquicamente diferentes en el proceso informático presupuestario. Así, a las oficinas presupuestarias (que veremos al tratar del cliente de la presupuestación), como centros que reconducen las solicitudes de los centros gestores y mantienen comunicación constante con las direcciones generales de Presupuestos y de Gastos de Personal, se les asigna el papel de introducir tales solicitudes en la primera carga del sistema (datos de personal, de transferencias a comunidades autónomas y de detalle de conceptos financieros). Los órganos del Ministerio de Economía y Hacienda utilizan tales cargas y las manipulan hasta obtener el proyecto de presupuestos, a partir de las instrucciones del Consejo de Ministros y de las conversaciones mantenidas con las propias oficinas presupuestarias. La Dirección general de Presupuestos trabaja sobre los capítulos segundo, tercero, cuarto, octavo y noveno; la de Gastos de Personal elabora el capítulo primero de gastos sin consideración de los demás capítulos. El Comité de Inversiones Públicas es responsable de la discusión y fijación de los capítulos sexto, séptimo y octavo. La Dirección general de Coordinación con las Haciendas Territoriales realiza la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos a las comunidades autónomas (y a partir de ahí la elaboración presupuestaria de la sección correspondiente). El Centro Informático del Presupuesto y el Plan es responsable del control, coordinación y desarrollo de las aplicaciones en lo que al proceso informático se refiere.

Los problemas referidos respecto a las diversas tareas acometidas simultáneamente y la lógica descoordinación por la intervención de tantos órganos con tareas necesariamente interdependientes, llevó a que la mayor parte de los esfuerzos no se dirigieran a la elaboración de los presupuestos por programas, sino a una mera tarea de supervivencia frente a un proceso caótico. Tal supervivencia hay que entenderla como la necesidad de sacar a todo trance algún proyecto de presupuesto, fueran cuales fueran los criterios y la racionalidad empleados para ello.

Se ha explicado ya la intervención de diversos órganos del Ministerio de Hacienda en capítulos o secciones diferentes. Esto lleva añadido que se trata de procesos o cadenas de trabajo paralelos que sólo convergen al final del proceso. Concretamente, se elaboraron separadamente los anexos de personal y el capítulo primero, lo que dio lugar a la (famosa en el ámbito presupuestario español en términos pequeños y familiares) “noche triste” en la que anexo de personal y capítulo primero del presupuesto de gastos rara vez coincidían, obligando a un apresurado proceso final de ajuste forzado. En cuanto a las inversiones y a las transferencias de capital lo ocurrido fue algo similar, de donde viene la

tara histórica que desde entonces sufre el anexo de inversiones, de tan escaso valor informativo y vinculante.

Al año siguiente, en 1985, una vez definida la infraestructura informática, se hizo el análisis orgánico por completo y el desarrollo e implantación del proyecto SICOP, incluida la formación de los usuarios. En junio de 1985 se presentó a la CIABSI la memoria justificativa de la valoración del software de desarrollo, así como el pliego de bases para la asistencia propuesta. De acuerdo con dicha propuesta de nuevo se adjudicó a la empresa ERIA la elaboración del software.

La informatización de la contabilidad se realizó sin tanto apresuramiento. Una vez culminada esta primera fase de la informatización (experimentación con los usuarios de presupuestos y sus aspectos técnicos en sentido duro)³⁹², se aprobó la Orden de 31 de diciembre de 1985 sobre modificación provisional de la contabilidad de gastos públicos. Poco después³⁹³, se aprobaba definitivamente el nuevo sistema de información contable y se reestructura la función de ordenación de pagos. Este sistema se implanta en todas las Oficinas Contables del Estado (Administración central, compuesta a estos efectos de 15 ministerios, 56 Delegaciones de Hacienda, la Intervención general y el Ordenador Central de Pagos) desde el primero de enero de 1986.

El 2 de octubre de 1986 se propone la contratación de nuevo software mediante adjudicación directa con la empresa ERIA³⁹⁴ por importe de 166 millones de pesetas. Para los siguientes años se previó un gasto de 300 millones de pesetas en la reposición de equipos y 875 en la ampliación del proyecto a las Oficinas Contables de los organismos autónomos (proyecto SICAI, de Administración Institucional). El gasto previsto de 1.175 millones se transformó en un gasto real de 2.139 millones de pesetas. En su conjunto se evaluó inicialmente el proyecto en 2.582,4 millones y costó 3.625 millones entre 1983 y 1989. Aunque las desviaciones no son significativas por su cuantía en una Administración habituada a manejar billones, ni en su porcentaje, cuando a veces los proyectos de refor-

³⁹²En 1985 se completó la red de Oficinas Contables y Presupuestarias de los ministerios con 226.6 millones de pesetas de inversión, las de la Intervención con 163.8, además de 91.7 millones en impresoras. En total se presupuestó inicialmente la cantidad de 364.6 millones, invirtiéndose efectivamente 487.4 millones de pesetas

³⁹³Real Decreto 324/1986 de 10 de febrero

³⁹⁴Contrato 73/86, realizándose la adjudicación definitiva con fecha 3 de noviembre y formalizándose el contrato el 19 de diciembre de 1986.

mados se empiezan a tramitar a la vez que los proyectos de contrato, denotan una cierta improvisación y, sobre todo, indican no conocer con mucha claridad qué camino se quiere seguir en el futuro.

La fuerte inversión realizada, que ampliaba enormemente las posibilidades de la contabilidad y el seguimiento tradicional de la ejecución presupuestaria, no supuso tantas ventajas desde el punto de vista de la elaboración del presupuesto.

En primer lugar, toda la concepción del SICOP, así como el tipo de información que éste permitía tratar (la misma que daba la contabilidad tradicional), era incongruente con la filosofía y las necesidades de información de la presupuestación por programas. Aunque el sistema de información ganaba en seguridad y en la posibilidad de obtener con gran rapidez distintos grados de agregación de la información contenida, ésta no era la necesaria para la presupuestación, ni la información contable ha sido nunca demasiado fiable respecto al nivel y el destino real del gasto público realizado. La calidad y el tipo de información, así como su ajuste a la realidad, no dependen en absoluto del soporte de la información, sino de los fines que pretenden los directivos de la organización y de la idea que éstos tengan de para qué sirve el presupuesto y la información contable. Finalmente, el diseño de la organización no se puede condicionar a razones técnicas secundarias como es la implantación de un determinado sistema informático.

No obstante, a partir de 1986 es una realidad la existencia del SICOP y la necesidad de utilizarlo para la confección de los Presupuestos Generales del Estado. Esto se traduce en la necesidad de coordinar las actuaciones de la Dirección general de Presupuestos con las del Centro Informático del Presupuesto y el Plan (no es necesaria la coordinación de éstos con las unidades del “plan” porque éste no ha existido nunca). Durante el año anterior la coordinación se había producido a través de representantes de cada una de las subdirecciones presupuestarias, y de un Director de Programa de Relaciones con Usuarios por parte del Centro Informático. El proceso de coordinación era a través de un complejo sistema de fichas y boletines en soporte de papel, índices, duplicados, sellos y listados, que convirtieron en una auténtica pesadilla para los usuarios todo el proceso de informatización del presupuesto. A partir de entonces la coordinación se realizó de manera bien diferente y original, situando el nivel de coordinación al más alto nivel, mediante el intercambio de directores. Un subdirector de presupuestos (un usuario, en términos informáticos) es nombrado Director general del Centro Informático, mientras que el antiguo director del Centro Informático es nombrado Director general de Presupuestos. Sien-

do ambos interventores y contando los dos con una gran experiencia en el área informática, sería fácil la coordinación en este aspecto.

Sin embargo, aunque el trabajo formal de presupuestación se realizara a través del SICOP³⁹⁵, vehículo de comunicación entre los diversos órganos con funciones presupuestarias, desde los ministerios a los funcionarios de presupuestos y de la Intervención, la falta de calidad del sistema para la adopción de decisiones se ha manifestado siempre. Así, desde la misma implantación del SICOP, se impuso la utilización de un mecanismo de adopción de decisiones poco conocido, el Documento de Decisión Interna o DDI, basado en un miniordenador propio de la Dirección general de Presupuestos con numerosos terminales sólo en la propia dirección³⁹⁶. Una de las cuestiones más llamativas y principales de este sistema paralelo al SICOP, fue su mantenimiento a espaldas de los centros gestores y de los ministerios, sin posibilidad alguna por parte de éstos de tener acceso a esta información, mas que a través del ¡Consejo de Ministros!

A partir de 1987 se plantea dotar a la Dirección general de Presupuestos de nuevos medios informáticos, para lo cual se cuenta con la colaboración del Centro Informático del Presupuesto y el Plan³⁹⁷. Se piensa inicialmente en dotar a la dirección de sistemas de información específicos (dotaciones financieras, proyectos de inversión, efectivos de personal, etc.), sistemas expertos y paquetes integrados. En los años 1988 y 1989 se implantó un nuevo sistema informático, exclusivo de la Dirección general de Presupuestos, basado

³⁹⁵El entorno centralizado del SICOP era, para la Dirección general de Presupuestos, el siguiente: ordenador doble Bull DPS8/90 y sus correspondientes controladores de comunicaciones Bull Datanet, unidades de control de terminales Bull TCU 7021 (7) y, finalmente, estaciones de trabajo Bull y 5 impresoras láser y 5 matriciales. Todo ello dependiente directamente de la Dirección General de Informática Presupuestaria. Además un ordenador IBM 4381, controlador de comunicaciones IBM 3174, unidad de control de terminales IBM 3299, dos estaciones de trabajo IBM 3191, una impresora IBM 4224 y una impresora láser Xerox 3700

³⁹⁶Sistema basado en un miniordenador Data General Eclipse 4000, 15 estaciones de trabajo Data General, 4 impresoras láser Xerox 4045 y una impresora matricial. La principal característica de esta red era su aislamiento respecto al SICOP y su diseño para una sola tarea : la confección del Documento de Decisión Interna (DDI) o sus modificaciones posteriores. El uso de esta red se abandonó cuando se implantó la nueva red de pecés, mucho más versátil, que permitía una cierta autonomía por parte de los usuarios

³⁹⁷Guía para la detección de necesidades en sistemas de información de la Dirección general de Presupuestos, mayo 1987

en una red de ordenadores personales, ajeno también al sistema SICOP, pero con posibilidad de comunicaciones con la Dirección general de Informática Presupuestaria³⁹⁸.

Tal nuevo sistema proporcionaba la primera y la última de las posibilidades teóricas apuntadas. Por un lado soportaba una aplicación específica a la que podemos denominar de *escenarios y políticas*, en la que las pautas de funcionamiento provenían básicamente de la Dirección general de Planificación a través de la Subdirección de Política Presupuestaria. Por otro, al estar basado en una red de ordenadores personales, permitía la implantación de aplicaciones específicas y paquetes integrados de uso general, que permitían una cierta adaptación a las necesidades de cada usuario³⁹⁹.

Como consecuencia de tal avalancha de modernización o informatización, el entorno informático global era, al final de tal proceso futurista en 1990/1992, realmente complicado. Además del entorno basado en ordenadores Bull, con carácter plenamente oficializado por el BOE (como SICOP) y base de las relaciones externas de la Dirección general de Presupuestos con las oficinas presupuestarias de los ministerios y con la Intervención general, existía el entorno de PCs o red Ethernet, gobernado por la Subdirección

³⁹⁸ Esta red de tipo Novell versión 2.12, en soporte físico Ethernet tipo bus, contaba con un servidor de ficheros (HP Vectra RS/20) y un servidor de comunicaciones (HP Vectra ES/12), así como una impresora láser de uso general (Nokia F 3000). A esta red estaban conectados inicialmente un total de 45 ordenadores personales repartidos entre las distintas subdirecciones generales, Política Presupuestaria (11), Actividades Económicas (7), Actividades Generales (5), Actividades Sociales (4), Seguridad Social (4), Presupuesto Comunitario (3), Presupuestos (3) y Secretaría General (3). Además existían cuatro ordenadores personales destinados a formación y uno de uso general de la dirección. Existían además una impresora láser por cada Subdirección (6), excepto la de Política Presupuestaria con tres impresoras láser, a lo que hay que añadir 7 impresoras matriciales más. Además de utilizar las aplicaciones propias de la red y de las que cada ordenador personal tuviera instaladas, esta red permitía la conexión al ordenador central de la Dirección General de Informática Presupuestaria de hasta 16 ordenadores simultáneamente.

³⁹⁹ La Memoria de 1988 de la Dirección general de Presupuestos se refería a cuatro sistemas distintos como medios informáticos:

1º) Red local Ethernet para edición de textos y almacenamiento de los documentos escritos, compuesta de 22 estaciones de trabajo Xerox 6085 y 6 estaciones de trabajo Xerox 860, 6 impresoras láser de sistema, 3 impresoras láser Xerox 2700, 2 impresoras locales 4045 y 6 servidores de red.

2º) Conexión al CIPP por 14 terminales Bull DKU, 5 impresoras locales hard copy, 6 impresoras Xerox 2700, 1 impresora Xerox 8700 y 1 impresora Xerox 3700.

3º) Miniordenador DATA con 16 terminales, 3 impresoras Xerox 4045 y 2 impresoras matriciales.

4º) Ordenadores personales (pecés) para trabajo diario de despacho: 9 Bull, 9 Olivetti, 8 impresoras de agujas y 4 impresoras láser.

general de Política Presupuestaria, el entorno Data General, ya en desuso, y finalmente el entorno Xerox⁴⁰⁰, no mencionado hasta el momento por tratarse básicamente de un entorno de impresión y no de tratamiento de la información (aunque con frecuencia fuera el que contuviera la documentación realmente significativa para la decisión). Así una Subdirección general tipo, con unas 22 personas entre personal técnico y auxiliar podía disponer de un total de 14 terminales de ordenador, estaciones de trabajo u ordenadores personales unidos a cuatro redes informáticas distintas, unas comunicadas entre sí y otras no.

Tal situación podría afectar favorablemente al trabajo de elaboración del presupuesto, siempre que se diesen las condiciones adecuadas para ello. Pero ello equivale a suponer la existencia de unas condiciones bastante contrarias a la condición humana común. La informática no sólo requiere una cierta inversión en tiempo para su asimilación y su aprendizaje, requiere además una cierta expectativa y confianza en las ventajas de su uso. Por otra parte, la comunicación entre especialistas requiere de una cierta uniformidad o al menos homogeneidad de los útiles empleados en los diversos puntos de la organización.

La nueva red, al estar basada en ordenadores personales, con posibilidad de trabajo dentro y fuera de la red, permitía la realización de usos individualizados aplicables a aspectos presupuestarios concretos por parte de cada una de las subdirecciones o de cada uno de los equipos encargados de las diferentes secciones del presupuesto. Pero sobre todo servía de soporte para aplicaciones comunes a toda la dirección, centralizadas por la Subdirección general de Política Presupuestaria, que podríamos denominar de “políticas” o “escenarios presupuestarios”, siguiendo la terminología utilizada en la propia Dirección general de Presupuestos. Ello tuvo dos consecuencias principales desde el punto de vista de la elaboración del presupuesto, la gran centralización (o coordinación, en el mejor de los casos) del proceso en torno a la “política presupuestaria” (y a la unidad de tal denominación), y la adopción de las decisiones de elaboración del presupuesto en términos que no guardan correspondencia con ninguna de las clasificaciones oficiales del presupuesto.

La primera consecuencia, la centralización en torno a las políticas presupuestarias y a la Subdirección general de Política Presupuestaria, en detrimento de las unidades

⁴⁰⁰ Basado en una red local Ethernet con 2 servidores de comunicaciones y 4 de archivo Xerox 8000, 6 servidores de impresión Xerox 8000 con dos impresoras Xerox 4045 y 4 Xerox 8040, 24 estaciones de trabajo Xerox 6085 y 8 impresoras esclavas Xerox 4045. Finalmente existía además un sistema de impresión Xerox 8700

agrupadas en torno a las secciones y programas presupuestarios, es una nueva versión de la tradicional predominancia de una unidad especializada por sus funciones sobre las que se especializan sobre la materia o el cliente del presupuesto. En este caso este predominio se refuerza por los aspectos técnico-informáticos y por el carácter de interfaz de la unidad técnica respecto al área económica (aspecto que se desarrolla en otro apartado), pero era algo que ya existía anteriormente. Fruto de esta situación privilegiada de la visión de políticas es un progresivo desinterés por los estudios pormenorizados o por las previsiones de gasto realizadas por cada una de las subdirecciones sectoriales, más en contacto con las necesidades de los ministerios y receptores de sus solicitudes de fondos.

A partir de este momento lo que importa no es tanto una hipotética previsión sobre el gasto en desempleo o sanidad o una estimación de lo que un departamento puede invertir en un ejercicio dado, ni tampoco evaluar las consecuencias presupuestarias de una determinada ley o medida aprobada, sino únicamente la adecuación entre los grandes escenarios macroeconómicos y su posterior desglose en las partidas que integran el presupuesto, lo cual es facilitado por el soporte informático, que permite agregar o desagregar grandes cantidades de partidas, sin tener que considerarlas y analizarlas una a una.

La segunda consecuencia, la separación entre los términos en que se realizan las decisiones de gasto y las clasificaciones presupuestarias consagradas por las distintas normas, plantea diversas cuestiones.

En primer lugar hay que considerar si las clasificaciones del gasto recogidas por las distintas normas son adecuadas a la elaboración del presupuesto y a la toma de decisiones al nivel ministerial o gubernamental. Las clasificaciones del gasto por criterios orgánicos, económicos y programático-funcionales están recogidas tanto por las leyes como por las órdenes de elaboración del presupuesto, y se plasman en el SICOP a efectos tanto de elaboración del presupuesto como de su control y contabilización. Tanto estas normas como los preámbulos de las leyes de presupuestos plantean la elaboración del presupuesto en términos de programas, defendiendo por tanto éste como el criterio en que basar las decisiones presupuestarias.

En segundo término, si además tenemos en cuenta que el seguimiento del presupuesto es, o debe ser, junto a la redefinición de los objetivos públicos, la base del sistema de presupuestación legalmente consagrado, no cabe duda de que utilizar otros criterios de clasificación del gasto no contribuye a la racionalidad del proceso.

A pesar de todos los inconvenientes y deficiencias mencionados, la línea de la presupuestación iría ya ligada en adelante a la informatización. Esta se concibe como un

proceso inacabado y en continuo perfeccionamiento, por lo que es posible que algunas de las insuficiencias detectadas vayan completándose en el futuro. Sobre ello no se puede ser muy optimista, ya que las propias líneas de perfeccionamiento siguen ligadas más a la intervención y a la contabilidad que a la presupuestación. Es revelador a este respecto lo que se dice en 1993 sobre el denominado *Nuevo S.I.C.O.P.*:

Con la finalidad de aflorar los “puntos débiles” del sistema actual y de determinar el grado de funcionalidad que se estaba obteniendo del S.I.C.O.P. en relación con sus potencialidades, se elaboró una encuesta exhaustiva, dirigida a los Interventores Delegados en los Departamentos Ministeriales, Subdirector General de Contabilidad del Ministerio de Defensa, Interventores Territoriales en las Delegaciones de Economía y Hacienda e Interventores Regionales, bajo su doble perfil de responsables y gestores de la contabilidad y de usuarios privilegiados de la información que suministra el sistema.

El análisis de los resultados de la encuesta ha permitido replantearse globalmente el sistema actual y obtener una serie de importantes conclusiones de cara al diseño de un nuevo sistema de información contable (S.I.C.O.P.-2). Con objeto de diseñar el nuevo sistema se han llevado a cabo los siguientes trabajos:

- a) Elaboración de un conjunto de documentos sobre las principales directrices del nuevo sistema. Los más relevantes son:*
 - Modelo contable-informático para el nuevo sistema de información contable de la Administración del Estado.*
 - Línea básica del nuevo sistema de información contable de la Administración del Estado.*
- b) Realización, en colaboración con la D.G.I.P., de los análisis funcionales necesarios para el desarrollo del nuevo sistema. Los más importantes son:*
 - Subsistema de Gastos.*
 - Subsistema de Ingresos-Cobros.*
 - Subsistema de proyectos de inversión.*
 - Subsistema de Terceros.⁴⁰¹*

⁴⁰¹ Memoria de la Administración Tributaria 1992, Madrid 1993, p.484-486

Como se muestra, estos *avances* no consideran las posibles aportaciones que al SICOP pudieran hacer los centros que elaboran el presupuesto, sea la Dirección general de Presupuestos o los propios departamentos gestores del gasto⁴⁰².

⁴⁰² Las órdenes de 1 de febrero de 1996 por las que se aprueban la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado y la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado no tiene en cuenta en ningún momento la elaboración o la decisión presupuestarias.

2. LA VISIÓN POLÍTICA. DE LA VISIÓN POLÍTICA GENERAL AL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

A. La evolución de las ideas y de los intereses en conflicto

Entre la diversidad de funciones asignadas podemos contemplar: una función gerencial amplia, que implicaría el servicio a la toma de decisiones de carácter general, relacionada con la cúpula del poder; una función financiera o económica, en la cual la economía general estaría rigiendo todo el proceso; y la confusión de funciones en la cual se confunde la política económica con la política general, subsumiendo en ocasiones ésta en aquélla, invirtiendo lo que parece el orden lógico.

En una consideración de política general sobre el presupuesto (como la que hemos expuesto anteriormente), debe partirse de que se realizan inevitablemente jerarquizaciones entre la función principal y las funciones colaterales a las que sirve este instrumento. Así, será difícil que tengamos a lo largo del tiempo una idea similar sobre cuál sea la finalidad de una determinada medida técnica u organizativa que se introduzca en el mismo, ya que tal finalidad deberá ser juzgada por su utilidad para la toma de un tipo u otro de decisiones o por la función a la que sirve el presupuesto.

En este apartado lo que se quiere señalar es que el presupuesto, más que una actividad interna del Ministerio de Hacienda o de la organización presupuestaria estrechamente delimitada, es un trabajo que se hace al servicio de otros órganos, de otras personas, cada una de las cuales con fines distintos y no coincidentes con el de la propia organización presupuestaria. De ahí una cierta primera visión conflictiva del presupuesto administrativamente considerado. Es decir, no nos referimos aquí al conflicto social, a los fines socialmente contrapuestos que trata de cumplir cualquier presupuesto, sino a que a la organización presupuestaria se opone una gran variedad de conjuntos orgánicos que le solicitan distintas demandas.

Estas solicitudes provienen tanto del interior del propio Ministerio de Hacienda, de áreas que no son ni la presupuestación ni el control, como de fuera de él, tratando de conseguir un comportamiento presupuestario coherente con los objetivos de cada una de esas organizaciones demandantes de fines competitivos entre sí.

Horizontalmente considerado, jerárquicamente se podría decir, los órganos superiores a la organización presupuestaria (el Ministro de Hacienda, los secretarios de Estado de este ministerio, el Presidente y Vicepresidentes del Gobierno, etc.) tratan de conseguir

ciertos objetivos con el presupuesto y su control. Ello puede llevar a demandar, a pretender un determinado diseño orgánico y un modo de actuar de la organización. Más todavía, teniendo en cuenta la distinta situación del político y el burócrata, y lo que cada uno espera como resultado del trabajo administrativo, más que de lo que desea la cúspide del resto de la organización subordinada, sólo cabría hablar de clientes en ese sentido⁴⁰³.

En este caso resulta quizás inapropiado el uso de la expresión de clientes, dado que se trata en realidad de lo que la cúspide de la organización considerada espera obtener de ella, de ahí que el término clientes lo reservemos con mayor propiedad para otro apartado, en el que se resaltan los requerimientos exteriores a la organización del presupuesto sin ninguna connotación de superioridad.

En cierto modo estas organizaciones superiores y generales, dentro de la propia Administración pública, actúan como portadores de distintas ideas más o menos teóricas y de un ámbito variable de intereses, desde los más generales por su orientación hasta los más ceñidos a subsistemas de la organización global pero con pretensión de generalidad. También estos bloques orgánicos actúan como clientes (en ese sentido menos apropiado) que tratan de que se les ofrezca un determinado producto o servicio.

Se deben considerar aquí las relaciones de poder o mando que se ejercen sobre la organización presupuestaria por Hacienda o por Presidencia del Gobierno, así como los problemas para coordinar los distintos componentes de la misma. Hasta un cierto momento se plantean problemas de pertenencia de las direcciones generales que se ocupan del presupuesto a ministerios o secretarías de Estado diferentes (Presupuestos y Planificación respecto a Hacienda y Economía). En todo momento y hasta la actualidad se plantean estos problemas por la existencia de órganos intermedios (los órganos superiores), creados en teoría precisamente para resolver estos problemas de coordinación y que los acaban multiplicando. Por otro lado surgen problemas por el mayor o menor liderazgo de cada una de las direcciones en el proceso de elaboración presupuestaria, a lo que contribuye la nada fácil delimitación de competencias entre ellas (así sobre todo en el caso de

⁴⁰³También se podría hablar de clientes refiriéndose al Parlamento, de admitir que “las asignaciones presupuestarias se realizan a través de procesos legislativos más que a través de toma de decisiones administrativas” (PFEFFER y MOORE, *Power in University Budgeting: a Replication and Extension*, A.S.Q., 1980 p.637). Sin embargo aquí, al menos para España, se mantiene la posición contraria de que son procesos administrativos y no legislativos los que hay que considerar al tratar las decisiones presupuestarias

las inversiones públicas y las retribuciones del personal y su integración con el resto de los componentes de la información presupuestaria).

Hablamos de evolución porque se dan diversas situaciones a lo largo del tiempo, en las que cambian a la vez ideas e intereses. En cierto modo inicialmente la organización presupuestaria es bastante poco permeable, los límites están bien definidos estructural y funcionalmente. Por tanto a una organización relativamente cerrada corresponde un comportamiento peculiar de un grupo humano, ajeno del todo a las necesidades del exterior de la organización así delimitada.

Posteriormente, aunque el resultado no es continuo ni la organización presupuestaria está completamente abierta al exterior, se recogen múltiples influencias del entorno y se van modificando los comportamientos y las propias técnicas operativas, planteándose una clara evolución de las ideas y de la organización, como resultado de la lucha entre los intereses en conflicto.

B. Los sujetos de las decisiones políticas

Pasar de una visión técnica a una visión política requiere situar a los sujetos de las decisiones políticas en el exterior de la organización presupuestaria original. La organización presupuestaria distinta del Ministerio de Hacienda implica en primer lugar la existencia de otros ministerios u órganos superiores de la Administración que real o tendencialmente comparten con el Ministerio de Hacienda algunas de las funciones presupuestarias. Implica también tener en cuenta a los ministerios que ejecutan las políticas públicas, el gasto público.

Primero se verá la organización presupuestaria fuera del antiguo Ministerio de Hacienda, pero en el marco de las consideraciones globales sobre el presupuesto, partiendo para ello de lo ya indicado en el capítulo VI sobre el papel de la Presidencia del Gobierno. En el siguiente apartado se analizará la evolución de la estructura de la organización del presupuesto dentro del área del Ministerio de Hacienda y de Economía y Hacienda, adaptándose a la importancia del aspecto económico del presupuesto.

En un apartado separado y final de menor extensión, coherente con su menor importancia, se estará haciendo hincapié en la adaptación progresiva a esta idea de cliente, es decir a la adaptación del Ministerio a nuevas necesidades impuestas externamente y no desde arriba.

a. La Presidencia del Gobierno

(1) La Jefatura del Estado y el Ministerio de la Presidencia

Para casi todo el período del general Franco Presidencia del Gobierno y Jefatura del Estado son órganos ostentados por una misma persona, pues así venía establecido desde principios de 1938, en la primera norma que organiza administrativa y políticamente el nuevo régimen y que, en lo sustancial, continuó vigente hasta la muerte de su máximo protagonista. Sólo por esta razón no es comparable la posición de la Presidencia del Gobierno durante el período que llega hasta la muerte de Franco con la que la Presidencia del Gobierno significa desde entonces hasta la actualidad. La identidad de nombres oculta pues una situación bien distinta, que desborda ampliamente el aspecto administrativo, pero también en este aspecto se puede decir que todo lo que rodea a la Presidencia en el período franquista tiene una relevancia especial de la que carece en el período de la transición y en la actual democracia. El propio entorno, los órganos de apoyo y las personas que prestan sus servicios en la Presidencia tienen un distinto significado, que desde el punto de vista administrativo diferencia en importancia la Presidencia con o sin Jefatura del Estado.

Quizá por esa razón en los primeros tiempos no encontramos un gran desarrollo orgánico alrededor de la Presidencia del Gobierno. Sólo a partir de principios de los años 50 empieza a darse una estructura orgánica relevante a este entorno, que no llegaría a alcanzar cierta importancia hasta un decenio más tarde. Así, al darse en 1951 categoría de Ministro al Subsecretario de la Presidencia del Gobierno, el objeto es dar una mayor coordinación a la actividad de los departamentos ministeriales, especialmente en el área económica, en cuanto afecta a los Programas de Ordenación Económica y Social que elabora la Presidencia del Gobierno y que constituyen la primera muestra de planificación de la actividad económica. Pero esta intención política de reforzar la Presidencia no alcanzará nivel de realidad administrativa hasta que las condiciones económicas lo permitan ya en los años del desarrollismo.

Con la separación de la Presidencia y del Ministerio de la Presidencia que se produce a partir de 1973, asociado al distinto carácter de la Jefatura del Estado, el Ministerio de la Presidencia deja de ser el entorno de apoyo del Presidente, por lo que tendrá que crearse un nuevo aparato de colaboración en las tareas de dirección de la política gubernamental al máximo nivel, que tiene poco que ver con el carácter de un régimen persona-

lista como el que existe en España hasta 1975. Tales entornos de apoyo existen en todos los países, desde los de régimen presidencialista como el norteamericano (Executive Office, con las importantes competencias sobre el presupuesto ya examinadas) hasta los de regímenes parlamentarios como el británico (Cabinet Office) o el alemán (Cancillería Federal).

Finalizada ya la unión entre Jefatura del Estado y Presidencia del Gobierno, inicialmente, tanto bajo el final del régimen de Franco como durante la transición, con un sistema parlamentario de gobierno (vinculado probablemente a la falta de mayorías absolutas), no se regula tal órgano de asistencia presidencial. Será con el PSOE y el nuevo esquema de relaciones entre gobierno y parlamento, cuando se regule y se potencie el Gabinete de la Presidencia⁴⁰⁴ (y de la Vicepresidencia). Frente al esquema muy administrativo de la Presidencia franquista y a la nula regulación de la transición, se opta por un gabinete de cierta dimensión pero muy alejado de la estructura administrativa habitual. Existe en primer lugar un Director del Gabinete con rango de subsecretario, auxiliado por un subdirector y un secretario, ambos con rango de subdirector general. Las tareas de información política y técnica y de asesoría que se le encomiendan se agrupan en seis departamentos (Análisis, Asuntos Socio-Laborales, Internacional, Economía, Asuntos Institucionales y Educación y Cultura) y un grupo de expertos, al frente de cada cual se sitúa a un director general. En 1989 se vuelve a reforzar este Gabinete, elevando su rango a secretaría de Estado, cuyo subdirector tendría en adelante rango de subsecretario. Se le añaden además los departamentos de Defensa y Seguridad y de Estudios⁴⁰⁵. Quizás debería destacarse que en ningún momento del período estudiado se crea una unidad en algo similar a la OMB, una unidad dedicada al presupuesto.

Con el desdoblamiento en 1986⁴⁰⁶ del Ministerio de la Presidencia, y la creación del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, parece reforzarse el aparato administrativo de la Presidencia, a la vez que se plantean problemas de relación entre el Gabinete y el Ministerio mencionado. Por otra parte, la conversión de la

⁴⁰⁴ Real Decreto 3773/82 de 22 de diciembre, por el que se estructura orgánicamente la Presidencia del Gobierno

⁴⁰⁵ Real Decreto 1481/89 de 15 de diciembre, B.O.E. del 16.

⁴⁰⁶ Real Decreto 1519/1986 de 25 de julio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales

Oficina del Portavoz del Gobierno en ministerio triplica en cierto modo la estructura que rodea a la Presidencia, planteándose problemas de competencias.

Lo dicho sobre la Jefatura del Estado es válido para el Ministerio de la Presidencia, ya que la Presidencia del Gobierno mantiene su vinculación con la Jefatura del Estado hasta la Ley de 8 de junio de 1973. Congruente con la idea que exponíamos al principio de la fuente de poder de la Presidencia, y con una cierta inercia que prolonga este efecto algún tiempo, en este año se produce el comienzo de la progresiva pérdida de importancia, en la esfera de coordinación general y económica, del entramado organizativo configurado en torno a la Presidencia del Gobierno y la Jefatura del Estado.

Se puede afirmar que, contra la apariencia derivada de la elevación de rango, estos cambios significan un progresivo vaciamiento de las competencias del Ministerio de la Presidencia, que coinciden con su alejamiento del centro de poder formal y real, representado por la jefatura del Estado.

A partir de este momento la Presidencia ya no cuenta con una estructura organizativa próxima que le permita controlar directamente la planificación y la dirección de la política económica. A la vez el Ministerio de la Presidencia se convierte en un ministerio más, con la misma distancia respecto al Presidente del Gobierno que tienen los demás ministerios y, por lo que aquí interesa, pierde de modo absoluto sus competencias en el campo económico. Tales competencias son asumidas progresivamente por el área estrictamente económica del Gobierno, que se empieza a situar en el Ministerio de Hacienda y en el Ministerio de Economía.

Los problemas que atañen a la organización y a la función pública parecen de difícil encaje en esta estructura orgánica, pues a la competencia tradicional de Hacienda sobre organización y retribuciones hay que añadir la difícil delimitación de lo que corresponde a la Presidencia (responsable de la globalidad de la Administración y de la función pública) y las competencias del Ministerio de la Presidencia como ministerio con competencias de tipo horizontal.

Una muestra de tal conflicto es el intento de solucionar la situación descrita con el nombramiento de un Ministro Adjunto al Presidente encargado de la Administración Pública y la creación de una Comisión Delegada del Gobierno para la Administración Pública⁴⁰⁷, integrada por los ministros de Hacienda, de Economía, de Administración Territo-

⁴⁰⁷ Real decreto de 18 de julio de 1980

rial, de la Presidencia y Adjunto al Presidente para la Administración Pública. Tal Comisión tendría como órganos de trabajo a la Comisión Superior de Personal y a la Junta Central de Retribuciones (dependientes de Presidencia y de Hacienda, respectivamente). Los gastos de funcionamiento de la Administración pública, capítulos uno y dos del presupuesto, parecen ser el centro de los problemas que se tratan de resolver y así entre las competencias de la Comisión se cita

“el examen, a propuesta del Ministro de Hacienda, de las instrucciones que el Gobierno haya de dictar para la elaboración de los Presupuestos, en cuanto se refieran a las retribuciones del personal y a los gastos de funcionamiento de la Administración Pública”,

otorgándose la presidencia de la Junta Central de Retribuciones, a los efectos aquí previstos, al Ministro de Hacienda (primero) y al Ministro Adjunto para la Administración Pública (segundo) y la vicepresidencia al Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público (primero) y al Secretario general para la Administración Pública (segundo).

Idéntico tipo de problemas se plantean respecto a las relaciones con las Haciendas descentralizadas, que se tratan de resolver primero con la creación de un Ministerio de Administración Territorial y de una Dirección general de Coordinación con las Haciendas Territoriales en el Ministerio de Hacienda⁴⁰⁸ y, posteriormente incorporando a este último Ministerio todas las competencias en materia económica sobre las Haciendas descentralizadas⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Real Decreto de 13 de junio de 1980. Su estructura se desarrolla por la orden ministerial de 1 de agosto, que rige casi en su integridad hasta la orden ministerial de 22 de marzo de 1982. Las denominaciones de sus unidades son de contenido netamente presupuestario. Así la Subdirección de Corporaciones Locales se divide en servicios de Asistencia Técnica de Gestión Financiera y de Presupuestos y Créditos; la de Comunidades Autónomas en servicios de Transferencias de Recursos Presupuestarios y de Coordinación Presupuestaria y Financiera; y la de Evaluación y Estadística en servicios de Evaluación de Costes Mínimos de los Servicios Públicos y de Información y Estadística. Además existe una Secretaría General y cada servicio cuenta con dos secciones y cuatro negociados, excepto el de Presupuestos y Créditos que cuenta con tres secciones

⁴⁰⁹ Reales Decretos de 10 de octubre de 1980 (asigna a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales la Subdirección general de Régimen Económico de la Dirección General de Administración Local, del Ministerio de Administración Territorial) y 3 de agosto de 1981 (se le añade la Subdirección general de Estudios y Planificación que proviene también de Administración Territorial y se crean en las delegaciones de Hacienda provinciales los servicios de coordinación con las haciendas territoriales, que integran las secciones de haciendas locales

La supresión del Ministerio de la Presidencia implica una nueva configuración de la estructura que rodea al Presidente del Gobierno. Se dividen sus funciones entre el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, que se encarga de las competencias más netamente próximas a la Presidencia y Vicepresidencia y al Consejo de Ministros y de la coordinación de las tareas de las Comisiones Delegadas del Gobierno y Comisión General de Subsecretarios, y el Ministerio para las Administraciones Públicas, que se encarga de todo lo relacionado con las administraciones territoriales, salvo su financiación, y de lo relacionado con la propia organización estatal, salvo las retribuciones de sus funcionarios y la organización.

El Ministerio para las Administraciones Públicas se concibe también como un ministerio de tipo horizontal, pero sus funciones son las más lejanas de lo que daba nombre al antiguo Ministerio de la Presidencia. En primer lugar las funciones que estaban atribuidas al Ministerio de Administración Territorial, esto es relaciones con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, con lo que en este campo se comparten funciones con el Ministerio de Economía y Hacienda, responsable del importante cometido de la financiación de las haciendas descentralizadas. Un segundo bloque de materias es el que se refiere a la organización administrativa, régimen jurídico y retributivo de los funcionarios públicos, procedimientos e inspección de servicios de la Administración del Estado. Este segundo conjunto de materias es también un campo compartido con el Ministerio de Economía y Hacienda, precisamente por tener éste la competencia general sobre el presupuesto y sobre el control que ejerce la Intervención general de la Administración del Estado.

Así pues son dos las características que tiene este ministerio en sus diversas configuraciones y denominaciones: su alejamiento respecto al momento anterior de la Presidencia del Gobierno y que la práctica totalidad de sus funciones son compartidas con el Ministerio de Hacienda. Estas funciones son fundamentalmente en el campo de las retribuciones del personal, de la organización y de las relaciones con las Administraciones descentralizadas. En el campo estrictamente presupuestario, las órdenes de elaboración no

ya existentes y las unidades básicas de Administración local de los Gobiernos Civiles. El jefe del servicio formará parte de la Comisión Provincial de Régimen Económico y Financiero de las Corporaciones Locales y de los tribunales económico-administrativos provinciales

suelen incluir referencia alguna a los órganos de este ministerio⁴¹⁰, lo que sin duda se manifiesta en el modo caótico de llegar a la Oferta de Empleo Público, en la que hay grandes diferencias entre lo elaborado por la Dirección general de Presupuestos y aprobado por Gobierno y Cortes y lo aprobado por el Gobierno a partir de la propuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas.

(2) La Comisaría del Plan y el Ministerio de Planificación del Desarrollo

Hay que señalar, para destacar la importancia real de la Comisaría en el plano presupuestario, que las competencias que tiene la Comisaría del Plan se refieren fundamentalmente a inversiones, esto es, sólo a una parte menor del presupuesto del Estado. No obstante si tenemos en cuenta la petrificación (el escaso margen de maniobra que reiteradamente se suele mencionar) que se produce en otro tipo de gastos y el control que sobre el personal tiene el Ministerio de la Presidencia, estas competencias sobre las inversiones son de gran importancia. Así con la contracción del gasto público que se produce en 1967⁴¹¹, se requiere el informe previo de la Comisaría para cualquier incremento de los créditos para inversiones que exceda de los créditos iniciales del año anterior.

La Comisaría desaparece como tal al desaparecer la vinculación de la Presidencia del Gobierno a la Jefatura del Estado, siendo sustituida por el Ministerio de Planificación del Desarrollo. El cambio de denominación es engañoso, pues pese el cambio de nombre de Comisaría por el de Ministerio, lo cierto es que la nueva situación supone un deterioro respecto a la gran cercanía que tenían los Comisarios anteriores respecto al Jefe del Estado-Presidente del Gobierno y también respecto a las personas que ocupan tal cargo, de escasa duración. A partir de este momento el estudio de la planificación debe ligarse al Ministerio de Hacienda (con un corto paréntesis en Economía) y posteriormente al Ministerio de Economía y Hacienda, pero sobre todo ya no es la planificación propia del desarrollismo del último período del franquismo, sino la mera elaboración de programas económicos de carácter más bien teórico (con un enfoque absolutamente de arriba abajo) que no vinculan a nadie ni aun en el seno del propio Gobierno.

⁴¹⁰ Sí lo hicieron las órdenes de elaboración de 1989 y 1990, pero se desconoce si la previsión de que elaborase informes sobre aspectos de las políticas de personal se cumplió

⁴¹¹ Decretos Ley de 3 de octubre de 1966, de 19 de agosto de 1967 y de 27 de noviembre de 1967

b. Ministerio de Economía

El origen del Ministerio de Economía está, como se expuso anteriormente, en el de la Presidencia, a través de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, a la que en cierto modo sucede en sus ya inexistentes competencias sobre la planificación económica. Pero la coincidencia del cambio orgánico con el fin de la planificación indicativa supone que el nuevo ministerio tenga un cariz más de estudio de las grandes líneas de la economía y menos de competencias directas sobre el sector económico de la Administración pública. Esta idea acompañará al área económica del Gobierno prácticamente hasta el segundo período de Gobierno socialista en 1987, en el que el área económica se convertirá en área predominante dentro del Ministerio de Economía y Hacienda.

El perfil de la Subsecretaría de Planificación mantiene una doble vinculación con la Presidencia del Gobierno y con el Vicepresidente para Asuntos Económicos, que propone el nombramiento de su titular⁴¹². Le corresponden “en su misión orientadora y coordinadora de la política económica y social”, las siguientes funciones:

a) La promoción, impulso y realización de cualesquiera estudios e informes encaminados al mejor conocimiento de la realidad económica y social, así como el ensayo y adaptación de las diferentes técnicas de programación y planificación.

b) La formulación técnica de las líneas fundamentales de la planificación y programación económica y social del sector público, con visión de conjunto y criterio de unidad.

c) Asegurar la coordinación de los planes y programas que elaboren los diversos Departamentos Ministeriales, en cuanto tengan incidencia en la economía nacional o afecten al desarrollo social, y redactar los Planes Nacionales de Desarrollo.

d) Velar por la efectiva y armónica ejecución de los distintos planes y programas, redactando informes periódicos y promoviendo la adopción de las medidas más convenientes al respecto.

e) Relacionarse a través del Ministerio de Asuntos Exteriores con otros órganos de planificación y organismos económicos, extranjeros e internacionales, y auspiciar la

⁴¹²Decreto de 6 de febrero de 1976.

difusión de técnicas y resultados, así como la formación de expertos en materias de planificación y programación.

El primer Gobierno democrático lleva consigo la creación del Ministerio de Economía⁴¹³, que se forma a partir de la Subsecretaría de Planificación (excepto la Dirección general de Acción Territorial y Medio Ambiente, que pasa al Ministerio de Obras Públicas) y de un abstracto interés por dar respuesta a la crisis económica

“tendrá como misión fundamental establecer las líneas directrices de la política económica general, la programación a corto y medio plazo y el estudio y propuesta de las medidas que haga aconsejables la buena marcha de la economía nacional”

Ello lleva a recoger ciertas competencias del Ministerio de Hacienda (Política financiera, Banco de España e ICO) lo que obliga a la creación de una Comisión de Política Financiera, que depende conjuntamente de ambos ministerios, para la definición de las normas que regulan las instituciones financieras y las propuestas que se consideren oportunas en este ámbito. Pero en cuanto a órganos de Hacienda que se integran en el nuevo ministerio, sólo se puede citar la Dirección general de Política Financiera, creada tan solo siete años antes⁴¹⁴, es decir, no se integra ninguno de los órganos encargados de la programación económica a corto plazo, ni ninguno de los órganos con poder efectivo sobre el resto de los ministerios. Se le adscribe en cambio el Consejo de Economía Nacional, inoperante a todos los efectos para la tarea de presupuestación o programación económica a corto plazo.

No obstante esta deficiencia estructural inicial, se crea una Secretaría de Estado para la Coordinación y la Programación Económicas, a cuyo titular se le asigna el secretariado de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La deficiencia estructural a que nos referimos la pone de manifiesto la creación de una Comisión de Presupuesto y Gasto, dependiente a la vez de los ministerios de Economía y de Hacienda, para la definición y propuesta de modificación de la política presupuestaria. La estructura

⁴¹³Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado

⁴¹⁴Decreto de 24 de julio de 1970

de que se dota al nuevo ministerio no parece ir en el sentido de reforzar sus competencias en este terreno pegado a la presupuestación, sino de crear nuevos gabinetes de estudio que adivinen el futuro económico⁴¹⁵.

La Secretaría de Estado para la Coordinación y la Programación Económicas no tendría ni dos años de existencia, suprimiéndose en 1979 e integrándose sus funciones en la Subsecretaría de Economía.

La posterior integración de este ministerio en el de Hacienda puede interpretarse inicialmente como una menor importancia del enfoque económico. Sin embargo, con el tiempo se abriría camino también la interpretación contraria y a ella nos adherimos. Precisamente a partir de la desaparición del Ministerio de Economía con el primer gobierno socialista, asistimos a un progresivo predominio de las ideas económicas (más exactamente de las ideas macroeconómicas) en las tareas presupuestarias. El camino es progresivo, pudiéndose asistir a un camino paralelo de las ideas económicas en este área y de la evolución orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda.

A una existencia bastante separada en los primeros años, en la que coexiste un área de Hacienda con competencia sobre ingresos y gastos y un área de Economía básicamente de diseño casi teórico de la política económica, sucede un proceso de aproximación orgánica en el que las líneas de presupuestación (Hacienda) y de planificación (Economía) se funden en una misma estructura. El paso final se da al separarse del ministerio el área de gestión tributaria y penetrarse el área de gasto público de una orientación básicamente economicista.

C. El programa único: la organización económica del presupuesto

La relación de la economía y el presupuesto es algo obvio y que siempre se ha dado, ya desde los tiempos más remotos. El presupuesto es un mecanismo para la adopción de decisiones económicas, o aun sin serlo consciente y deliberadamente, sus dimen-

⁴¹⁵ Así, el Real Decreto de 23 de julio de 1977, de estructura y funciones del Ministerio de Economía no sólo no establece la dependencia entre las distintas unidades (en estos momentos no existen precedentes de la existencia de secretarías de Estado, lo que plantea incógnitas sobre su relación con las antiguas subsecretarías), sino que todas las unidades que crea, además de la Secretaría General Técnica, son propiamente gabinetes de estudio: Dirección General de Política Económica (subdirecciones generales de Empleos y Producciones, de Precios y de Rentas de Financiación) y Dirección General de Previsión y Coyuntura (subdirecciones generales de Análisis Coyuntural, de Previsión Económica y de Análisis Económico Internacional).

siones y composición interna tienen evidentes repercusiones sobre la economía. Modernamente, en la historia presupuestaria española, encontramos esta preocupación en las medidas adoptadas en los años 50 y 60 referentes a la estructura del presupuesto. Y fuera de él en el protagonismo que, ligado al desarrollismo, tiene en los 60 la Administración económica de la Presidencia. Sin embargo, otros eran los intereses principales a la hora de configurar la organización presupuestaria. Por parte de Presidencia la reforma administrativa y el propósito frustrado de arrebatarse a Hacienda el poder sobre el conjunto de la Administración. Por otra parte, la del Ministerio de Hacienda, más en la línea de un presupuesto administrativo creado para el control por parte de la Intervención de Hacienda y para conciliar las distintas solicitudes de los centros gestores del gasto público con los ingresos.

El inicio del gran cambio se produce con la creación de una vicepresidencia económica, que desde el comienzo podemos pensar que se plantea como algo conflictivo, tanto con Hacienda como con Presidencia. Aunque nace como un reforzamiento de las competencias económicas y de planificación del Ministerio de Hacienda en detrimento de las propias de la Presidencia y sobre todo del Ministerio de la Presidencia en enero de 1976⁴¹⁶, al suprimirse el Ministerio de Planificación del Desarrollo, poco después se retrocede un tanto en esta línea -que acabaría siendo la permanente- al asignar transitoriamente la dirección de la política económica al Ministro de la Presidencia y Vicepresidente del Gobierno, y al asignar más adelante la vicepresidencia económica al Ministro de Economía, aunque de una manera que podríamos calificar de titubeante.

Se plantea a partir de ahí una compleja evolución que acaba derivando en una simultánea pérdida del carácter de control del presupuesto y de su puesta al servicio de una malentendida política presupuestaria como una política económica más.

⁴¹⁶Decreto Ley de 8 de enero de 1976.

a. La visión del presupuesto como instrumento de política económica

(1) Influencia de las teorías económicas y del ejemplo exterior

La entrada de las ideas económicas en el presupuesto es, cuando se plantea por primera vez, totalmente ajena al Ministerio de Hacienda y a la Intervención. Se produce, refiriéndonos al entorno más amplio, por la grave situación económica que vive el país al final del período autárquico y por la insufrible comparación con la situación del presupuesto en otros países. Esta situación lleva al interés por las cuestiones estrictamente económicas y por la recepción de ese interés en el presupuesto del Estado. Hasta entonces el presupuesto era exactamente lo que se denomina un presupuesto administrativo, de carácter orgánico en sentido peyorativo e inútil para ser utilizado como instrumento de política económica. Se manifestaba una necesidad de cambio.

La incorporación de lo económico se produce por la intermediación del Instituto Nacional de Estadística (INE), entonces en el entorno de la Presidencia y en contacto con lo que sucedía en el exterior. El INE, la Presidencia del Gobierno, el cuerpo de Economistas del Estado (al crearse se adscribe a la Presidencia) forman un complejo ideológico-administrativo muy distinto del que en el seno del Ministerio de Hacienda elaboraba, de modo tradicional, los presupuestos. La misma creación reciente de estos tres componentes les orientaba hacia la innovación y los deseos de experimentación práctica de los conocimientos que reunía tal complejo administrativo.

Aunque pueda parecer anacrónico, no es sino en estos momentos cuando la Administración incorpora los instrumentos técnicos capaces de poner en práctica las teorías económicas elaboradas antes de la guerra mundial. Tal anacronismo no se produce sólo en nuestro país, que por entonces vivía todavía del espíritu autárquico y de las ideas económicas obsoletas de la larga posguerra. Los organismos internacionales de la ONU trataban por entonces de extender, a los distintos países del mundo, los instrumentos necesarios para poner en práctica políticas económicas racionales⁴¹⁷. Tal instrumento es primordialmente la Contabilidad Nacional, para la cual es necesario contar con las cuentas de las administraciones públicas y del sector empresarial, tanto público como privado.

⁴¹⁷Una reunión internacional celebrada en México entre el 3 y el 11 de septiembre de 1953 daba directrices para la implantación de una clasificación económica de los ingresos y de los gastos del sector público

Tales hechos se recogen en los preámbulos de las órdenes de 26 de julio de 1957 y 14 de mayo de 1958. La primera fecha puede ser considerada el comienzo de la reforma presupuestaria en España, al introducir la primera clasificación económica del gasto para el Estado y sus organismos autónomos. La segunda orden amplía la clasificación a todo el sector público que entonces se considera pertinente, las corporaciones locales, y formula una clasificación estadística dirigida directa y exclusivamente a la contabilidad nacional que enlaza claramente con la clasificación presupuestaria que hoy tenemos.

El espíritu tecnocrático está presente en tales preámbulos, que parte de

“hechos innegables... cualesquiera que sean las ideas de orden político o económico que presidan el Gobierno de la Nación.”,

entre los cuales una estructura presupuestaria que facilite el conocimiento de las consecuencias económicas de la creciente actividad pública. La introducción de la distinción entre gastos ordinarios o de administración y gastos extraordinarios o de inversión es de este momento, como lo es el abandono del viejo dogma gastos corrientes financiados con ingresos corrientes y gastos de capital con ingresos de capital, que cae acompañado de la idea de equilibrio ingresos-gastos, sustituida por la búsqueda de instrumentos de financiación del nuevo proceso inversor.

La clasificación de gastos (pagos) ha tenido modificaciones a lo largo del tiempo, pero ha mantenido la sustancial división entre gastos corrientes y gastos de capital, hoy no sólo minusvalorada sino falseada en su sentido original por los presupuestos que rigen la vida del Estado.

Lo más importante es que desde entonces se puede hablar de dos clasificaciones importantes: la tradicional de órganos y la que reúne los medios utilizados en la acción administrativa con su significado económico, pues no se puede olvidar que la *nueva* clasificación económica no es sino una nueva versión de la clasificación de medios, que formaba parte del presupuesto tradicional.

(2) El interés por los modelos de previsión económica

Los años 60, de política desarrollista sin titubeos desde 1964, conocen un gran interés por los modelos de previsión económica, que vienen facilitados precisamente por el gran control que entonces pretende tener el sector público sobre el conjunto de la eco-

nomía, altamente controlada por las autoridades públicas (no sólo de Hacienda, sino de Comercio, Agricultura, Turismo, etc.) y menos por el más impredecible mercado. Por entonces la planificación y la previsión económicas se sitúan en el marco de la Presidencia, más concretamente en la Comisaría del Plan de Desarrollo, realizándose los cálculos para la tarea de previsión por la Ponencia de Financiación, a través de la cual se realiza la coordinación entre la Comisaría del Plan y el Ministerio de Hacienda, ya que en su composición se integran un considerable número de funcionarios de dicho departamento⁴¹⁸.

Tal interés parece llegar incluso al presupuesto, ejemplificado en el “Modelo de Previsión Económica a Corto Plazo para España”, elaborado en el seno de la Dirección general de Presupuestos. Tal como dicen sus autores⁴¹⁹, en el Ministerio de Hacienda se sentía la necesidad de encuadrar la política presupuestaria en una visión global de la economía (competencia ésta por entonces de la Presidencia). Primero se pensó en la creación de una unidad dentro del Ministerio de Hacienda encargada de realizar previsiones económicas (en 1965 por el entonces Secretario general técnico del ministerio y desde 1973 Ministro de Hacienda Antonio Barrera de Irimo). Después, abandonada provisionalmente

⁴¹⁸El proceso de previsión es descrito así por Ceferino ARGÜELLO REGUERA (Planificación indicativa..., cit.): *A la vista de la evolución histórica de las finanzas de los entes públicos, y teniendo en cuenta las principales modificaciones previsibles en las mismas, así como los objetivos generales del Plan, se hacen proyecciones hacia el futuro para determinar las cifras totales de gastos e ingresos durante los cuatro años de vigencia de la planificación. Los datos para efectuar esta operación son proporcionados por la información contable y estadística disponible referente a los distintos agentes, así como por las directrices generales del plan. Determinado el volumen total de ingresos y gastos corrientes, la diferencia indicará el remanente disponible para las actividades inversoras, dentro de las cuales cada agente asumirá la ejecución de las que se le asignen. A ello añade la siguiente crítica, que creemos es perfectamente aplicable a intentos actuales de previsión económica y presupuestaria:*

- *Deficiencia de la información de carácter retrospectivo, dato básico para todo proceso de previsión. Aunque superado este obstáculo en gran parte con la aparición de las cuentas de las Administraciones Públicas, aún no se ha logrado contar con una completa visión contable de la actividad pasada de la totalidad del Sector Público en nuestro país.*

- *Ausencia de modelos de previsión económica a medio plazo, que permitieran proyectar el juego de las relaciones entre magnitudes con un mayor rigor y, en consecuencia, las referentes a gastos e ingresos públicos.*

- *No reconversión del Plan a medio plazo en un Plan anual, capaz de incorporar a su contenido las principales modificaciones derivadas de la evolución y situación económicas.*

- *Falta de estimación de los gastos corrientes derivados de la ejecución de las inversiones, lo que en cierto modo origina una supervaloración del remanente en cuenta corriente del Sector Público. Este inconveniente pretende superarse fijando, sin base sólida suficiente, un porcentaje de dicho excedente para cubrir las necesidades de los mencionados gastos.*

- *Exclusión de las inversiones de carácter militar, que al no integrarse dentro del programa de inversiones públicas, dificulta el cálculo del ahorro del Sector Público.*

⁴¹⁹Introducción al “Modelo...”, FNMT, Madrid 1970, p.11

la idea de creación de una unidad dedicada a ello en la Dirección general de Presupuestos, se encargó a funcionarios de la Secretaría general técnica y de la Dirección general de Presupuestos la realización de un estudio tendente a cuantificar la demanda global probable para el año 1966. Basándose en el modelo de previsión elaborado se elaboró el Presupuesto económico de la Nación para 1966.

Pero pronto se abandonó el fin por el instrumento. Esto es, se dejó de explotar la posibilidad de tener un instrumento de previsión económica que sirviera para la elaboración del presupuesto futuro, y se desarrolló uno (sin duda no el más importante) de sus instrumentos necesarios (el modelo de previsión). Sólo en 1970 se utilizó el modelo arriba mencionado con fines internos al Ministerio de Hacienda, pero su influencia y la de otros modelos posteriores no ha contribuido a una mejor elaboración de los presupuestos, sino a presentar de otro modo sus proyecciones.

Partiendo del razonamiento de que para la realización de previsiones económicas es instrumento indispensable disponer de las cuentas económicas de cada uno de los agentes incluidos en el sector público, el Ministro de Hacienda, Juan José Espinosa San Martín, dispuso la constitución de una ponencia encargada de elaborar las citadas cuentas. Se comenzó por elaborar las de las administraciones públicas para el período 1958 (año de la introducción de la nueva clasificación presupuestaria) a 1967 y las de las empresas públicas del año 1966. La mayor contribución es que, desde entonces, la Intervención las confecciona anualmente. Pero si en el campo de describir la actuación pasada del sector público se ha avanzado, tanto el presupuesto ejecutado como la economía real cada vez se alejan más de las previsiones realizadas.

No obstante, el interés por los modelos tuvo dos importantes consecuencias para el presupuesto y su organización. Por un lado se incluyó en el Proyecto de Ley de Presupuestos para el bienio 1966-67 un artículo autorizando a reformar la estructura del presupuesto, lo que se hizo por la Orden de 1 de abril de 1967 y la Resolución de 27 de enero de 1968. Por otro, se creó, por otra Orden de 1 de abril de 1967, dentro de la Dirección general de Presupuestos, la Sección de Estudios Previsionales, encargada de la realización de trabajos de dicha naturaleza, de la integración del presupuesto del sector público en un cuadro económico global y de la información periódica sobre la marcha de su ejecución. Así se institucionalizaba dentro del Ministerio de Hacienda la elaboración de previsiones económicas de carácter global.

La nueva estructura de 1967 tiene por tanto una motivación sustancialmente de ayuda a la política económica, para la cual se reconoce insuficiente la anterior estructura

de 1957. Pero es también la adaptación de los métodos de trabajo de la Dirección general de Presupuestos a la planificación del desarrollo. Supone, según la propia orden, adecuar el presupuesto a los “planes de desarrollo económico” y “dar efectividad a cualquier tipo de política económica”, entonces situada en Presidencia y en ministerios como el de Comercio.

Incluso en el desarrollo interno de cada uno de estos capítulos de gasto se introducirán pocas modificaciones desde 1967 hasta 1996, a excepción de la gran cantidad de operaciones corrientes que, al menos desde 1975 y en los últimos años se han ido considerando como inversiones reales, dando una imagen deformada de la contribución del sector público a la inversión global desde una perspectiva temporal. Así es frecuente la posibilidad de contratar personal laboral (normal y ortodoxamente capítulo primero de gastos) con cargo a inversiones o con cargo a gastos en bienes corrientes y servicios (recurriendo en este caso a modalidades contractuales no laborales, sino a contratos para trabajos específicos no habituales o a otros tipos de contratos de servicios). Son, en general, muy frecuentes las disposiciones que permiten todo tipo no sólo de modificaciones de capítulos inversores a capítulos de gastos de funcionamiento, sino de imputación de gastos corrientes a capital.

Así pues, incluido el modelo de 1970, lo que más importancia tendría serían los trabajos realizados en el seno de la Dirección general de Planificación ya bajo el Gobierno socialista. Para ello ya esta dirección había realizado entre 1987 y finales de 1989 diversos trabajos econométricos que concluirán en el Modelo de Investigación y Simulación de la Economía Española (MOISEES), utilizado como base para la adopción de decisiones presupuestarias. Este modelo se relaciona directamente con la confección de los “Escenarios”, que empiezan a presentarse junto con el proyecto de Presupuestos Generales del Estado en 1988 (“Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992”) y que, tal como recogen las normas de elaboración de los presupuestos de los siguientes ejercicios, son una de las bases fundamentales de las decisiones adoptadas ya en los años 90.

b. La incorporación de la economía a la presupuestación: aspectos orgánicos frente a la invasión economicista del presupuesto.

A partir de la fusión por el Gobierno socialista de los ministerios de Economía y de Hacienda, se plantean más claramente los problemas de coordinación entre planifica-

ción a largo plazo, representada por el área de Economía del nuevo ministerio, y programación a corto plazo o presupuestación. Desde este momento planificación económica y presupuestación entran más íntimamente en contacto, y ambas funciones dependen del mismo ministro.

Pero en este período podemos encontrar desde el punto de vista organizativo dos soluciones o diseños orgánicos diferentes. Uno que se caracteriza por la coexistencia separada del aspecto planificador y del presupuestario, en el que se da un cierto equilibrio entre ambas maneras de concebir el presupuesto, en el que sobrevive al menos formalmente la idea de presupuestación por programas. Y un segundo diseño orgánico en el que la presupuestación se coloca plenamente al servicio de una orientación economicista de la Administración pública y de su gasto.

En las competencias que se atribuyen al área económica del ministerio, en el primer diseño de la organización del Ministerio de Economía y Hacienda, está presente una idea clásica de la planificación indicativa que en nada tendría una traducción práctica. Así las tareas, a realizar por la Secretaría general de Economía y Planificación, “*conducentes a la elaboración de los planes a que hace referencia el artículo 131 de la Constitución*”, así como los “*planes y programas del Sector Público*”, enlazan con la idea de planificación que se supone es propia de un gobierno socialista⁴²⁰, y con la de una visión conjunta y a largo plazo de la actividad del sector público.

Para ello se modifica la estructura existente, volviendo a la situación anterior a la última reforma de UCD al desdoblar en dos la Dirección general de Política Económica y Previsión (en direcciones generales de Política Económica y de Previsión y Coyuntura) y

⁴²⁰ Así lo manifestaba ya en 1979 Enrique Barón Crespo, miembro del Comité Federal del PSOE, diputado del Congreso de los Diputados, ministro del Gobierno socialista y presidente del Parlamento Europeo, poco representativo de posiciones maximalistas o nacionalizadoras dentro de la corriente socialista. Este socialista defendía la planificación por principio socialista, relacionándola con la presupuestación por programas, impulsada por los pactos de la Moncloa e iniciada para Barón en 1979. Manuel Sánchez Ayuso, también del PSOE preconizaba además el respeto al plan por parte del presupuesto. (Presupuesto y Gasto Público número 1, 1979)

creando la Dirección general de Coordinación del Plan⁴²¹, para sustituir al Consejo del artículo 131.2 de la Constitución, y suprimiendo la de Ordenación Económica⁴²².

Pero a este diseño competencial no le acompañan ni una importancia real de la planificación, que apenas merece tal nombre, ni un papel relevante de la organización planificadora, secundaria dentro del ministerio en el que se inserta, todavía preocupado por la vertiente de los ingresos, por profundizar en la reforma fiscal y en la lucha contra el fraude.

A pesar de estos cambios orgánicos, que parecen ir en una línea de planificación sin participación de los agentes sociales (una dirección general de escasa entidad y aun menor volumen orgánico sustituye temporalmente nada menos que al Consejo Económico y Social), lo cierto es que si bien no hubo participación formal de estos agentes (el Consejo Económico y Social no se puso en marcha hasta 1992), tampoco ha habido nunca planificación en sentido estricto, con lo cual la situación no era muy diferente de la existente hasta entonces, salvo en la idea que se trata de transmitir de la existencia de un plan o programa económico. Este plan trata de ser a la vez un plan económico y la confluencia de los distintos planes sectoriales elaborados por los distintos ministerios, pero habitualmente ni las previsiones económicas han solido estar muy acertadas ni la planificación sectorial ha podido fiar mucho ni en el plan ni en el presupuesto.

Las escasas competencias de cierta entidad coinciden con las que tenía la antigua Comisaría del Plan de Desarrollo, fundamentalmente en el campo de las inversiones públicas. Así, el Comité de Inversiones Públicas se adscribe directamente al Secretario general de Economía y Planificación, del que depende además el Comité de Seguimiento de Inversiones.

Mientras que se mantiene la separación entre presupuestación y planificación (años 1983 a 1986), continúa todavía el impulso de renovación de las técnicas presumpues-

⁴²¹Se estructura en dos subdirecciones: Relaciones con las Administraciones Públicas (servicios de Relaciones con la Administración del Estado y las Empresas Públicas y de Relaciones con la Administración Autonómica y la Local), y Relaciones con las Organizaciones Económico-Sociales (servicios de Relaciones con las Organizaciones Sindicales y Empresariales y de Relaciones con las Organizaciones Profesionales y Económicas)

⁴²²Que desde el Real Decreto de 6 de marzo de 1981 era el instrumento para que el subsecretario de Economía ejerciera el secretariado de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (con dos subdirecciones, de Coordinación y de Asuntos Generales)

tarias, si bien ya hemos indicado nuestra coincidencia con Zapico en que lo que se produce es una modernización meramente simbólica sin repercusiones reales.

En la fraseología de estos años, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1984 inicia la reforma del proceso presupuestario, pasándose de un sistema orgánico o administrativo de definición y asignación de recursos a un sistema de presupuestación orientado por los objetivos del sector público, coordinados con las directrices de la planificación a medio plazo. Durante 1984 se pretende haber logrado la plena introducción de una lógica de presupuestación basada en objetivos y programas vinculantes. Para el año siguiente se acentúa la terminología de programas⁴²³, pasando aparentemente de un presupuesto por programas a un presupuesto en base cero, lo que recuerda a lo anunciado en 1980 por el entonces Gobierno de UCD.

Los logros de estos años son tan sólo la integración funcional de los presupuestos de los diversos subsectores del sector público estatal y la plena integración de la estructura funcional y de la de programas (a la vez que se deja fuera cada vez más un sector de lo que hasta entonces era Administración pública sometida a presupuesto). Es frecuente el uso de la terminología propia de un presupuesto por programas, buscando a la vez la homogeneidad con los presupuestos del año anterior (basados en una estructura de programas bien diferente de la actual).

Es al segundo esquema organizativo al que podríamos calificar de organización económica del presupuesto, por teñirse éste de un aire de economicismo, en el cual ni la legalidad y el control ni el papel del Parlamento parecen tener importancia decisiva, frente a la posibilidad de presentar al presupuesto como el paradigma del éxito económico.

A partir de febrero de 1984, con la grave crisis en la Secretaría de Estado de Hacienda que supone la salida de José Víctor Sevilla Segura y el ascenso de Borrell y de una visión netamente economicista del presupuesto, empieza una época diferente a la que denominaremos la organización económica o economicista del presupuesto.

⁴²³ Así la Orden de 20 de marzo de 1985, que desarrolla los reales decretos 2335/1983 de 4 de agosto y 221/1984 de 8 de febrero, regula aparentemente la Subdirección general de Presupuestos para posibilitar el seguimiento presupuestario según su distribución en programas, y distribuye las tareas de las diversas subdirecciones de elaboración presupuestaria en tareas de análisis de programas y de seguimiento y control de objetivos. Además en la Dirección general de Presupuestos existe un vocal asesor para la implantación de nuevas técnicas presupuestarias y la formación de personal

Al detallarse más cuidadosamente las funciones de cada dirección general, la dirección general de apoyo en las funciones inversoras y en contacto con el área de Hacienda del ministerio es la de Planificación⁴²⁴ (a no confundir con la del Plan), con competencias que parecen enlazar directamente con el presupuesto en sus aspectos inversores. Las direcciones generales que dependen de la Secretaría general de Economía tienen unas funciones y una estructura más propia de gabinetes de estudio que de órganos con auténticos poderes ejecutivos, con excepción de la Dirección general de Política Económica⁴²⁵, a través del secretariado de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

A partir de finales de 1986⁴²⁶ se da un giro definitivo en esta configuración, al que no es ajena la buena situación económica que se vive a partir de 1985, con una fase expansionista del ciclo económico de las economías occidentales, y el paralelo triunfo de las tesis neoliberales en el área económica del Gobierno⁴²⁷. Se abandona el camino de la mejora de las técnicas presupuestarias, dado que se considera “*consolidado*” el nuevo sistema de presupuestar iniciado en 1984. Lo único que permanece del período anterior es la elaboración de un presupuesto plurianual, cuya no vinculación y sistemático incumpli-

⁴²⁴La Orden de 5 de noviembre de 1984 estructura la Subdirección general de Política Económica en cinco servicios: Programación del Sector Público (secciones de Programas Presupuestarios y de la Seguridad Social y de Empresas Públicas), Evaluación de Medidas y Proyectos (Evaluación de Proyectos de Inversión y Evaluación de Incentivos Económicos), Financiación del Sector Público (una sección), Programación de Inversiones Públicas (dividido en cuatro secciones que se reparten los distintos ministerios), y Seguimiento de las Inversiones Públicas (secciones de Seguimiento del Programa de Inversiones Públicas y de Inversiones fuera del Programa de Inversiones Públicas). Además se estructuran las subdirecciones de Planificación Sectorial y de Planificación Regional

⁴²⁵La Orden de 5 de noviembre de 1984 de desarrollo del Real Decreto 2335/83 y 221/84 adscribe a la Dirección General de Política Económica el Secretariado de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con dos servicios (Informes Económicos y Coordinación Económica), la Subdirección general de Políticas Sectoriales y de Ayudas Estatales, con cuatro servicios (Asesoramiento y Estudios Generales, Políticas del Sector Primario, Políticas de los Sectores Secundario y Terciario y de Coordinación y Ayudas Estatales), y la de Coordinación de Política Macroeconómica (servicios de Políticas Presupuestaria y Fiscal, de Políticas de Financiación y de Instrumentos de Política Económica)

⁴²⁶La nueva estructura orgánica para los órganos superiores del departamento se establece por el Real Decreto 2440/1986, de 28 de noviembre. Su desarrollo está contenido en el Real Decreto 222/1987, de 20 de febrero (BOE de 21)

⁴²⁷El cambio de estructura va acompañado del cese del Secretario General de Hacienda, Juan Francisco Martín Seco, y del Secretario de Estado de Comercio, quienes con el tiempo encabezarían una opción crítica (¿socialdemócrata?) dentro del PSOE.

miento enlaza con los Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios implantados a partir de 1988⁴²⁸.

Se dota a la Secretaría de Estado de Hacienda de una nueva estructura en la que el Secretario de Estado no se ocupa directamente de la tarea presupuestaria⁴²⁹, sino que pasa a ocupar un papel de auténtico viceministro. Desaparece la Secretaría general de Hacienda tal como estaba configurada (que tenía competencias tanto sobre ingresos como sobre gastos) creándose un área de gasto público (la Secretaría general de Planificación y Presupuestos⁴³⁰) que paradójicamente conlleva la definitiva implantación de la visión económica del presupuesto.

Se distinguen así el área económica y financiera, replegada en esa faceta alejada del presupuesto (la Secretaría de Estado de Economía, que incluye las direcciones generales de Política Económica, de Previsión y Coyuntura, del Instituto Nacional de Estadística, de Incentivos Económicos Regionales, del Tesoro y Política Financiera y de Seguros) y el área de gasto público y presupuesto, que a los órganos que hasta ahora considerábamos añade la Dirección general de Planificación. Esta última unidad, que cambia del área de Economía al área de Hacienda señala el triunfo de las tendencias economicistas y el camino futuro de la presupuestación, labor que a partir de este momento ocupa un papel muy secundario respecto a la elaboración de modelos económicos en los cuales se inserta el presupuesto.

Así, mientras que el área netamente económica mantiene sus perfiles de estudio económico y de actividad en el campo financiero (que incluye las relaciones con el en-

⁴²⁸ Orden de 13 de febrero de 1989 por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1990

⁴²⁹ Dependen directamente del secretario de Estado de Hacienda la Dirección General de Tributos, para el diseño del sistema tributario, la de Coordinación con las Haciendas Territoriales, para la coordinación con las Haciendas del sector público territorial, y el Instituto de Estudios Fiscales, centro de estudio e investigación. Las tareas de planificación, programación, presupuestación y control de la actividad económica del sector público estatal se hacen depender en bloque de la Secretaría General de Planificación y Presupuestos (que debe reforzar la presupuestación y control del gasto dentro de una perspectiva plurianual y la presupuestación por programas). La gestión del sistema tributario se sitúa bajo la dependencia de la Secretaría General de Hacienda

⁴³⁰ "Impulsará y coordinará las actuaciones necesarias para la adecuada planificación, programación, presupuestación y control de la actividad económica del sector público, instrumentada por los Presupuestos Generales del Estado." De la Secretaría General de Planificación y Presupuestos, cuyo titular preside el Comité de Inversiones Públicas y las comisiones y grupos de trabajo que se constituyan para la elaboración del presupuesto y el seguimiento de su ejecución, depende un Gabinete Técnico

tonces organismo autónomo Instituto de Crédito Oficial, la tesorería y el endeudamiento del Estado y la vigilancia sobre todo el sector financiero), manteniendo el secretariado de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, el área de gasto público recibe la llegada de la Dirección general de Planificación, cuya principal función a nuestros efectos es la elaboración de los escenarios financieros y presupuestarios (de base y contenido fundamentalmente macroeconómicos) y la totalidad de las competencias sobre programación de las inversiones públicas⁴³¹ (del Estado, de las regiones y de la Comunidad Europea).

Para ello se suprime la fantasmal Dirección general de Coordinación del Plan (cuya Subdirección general de Relaciones con las Organizaciones Económico-Sociales se integra en la Dirección general de Planificación), centralizando así todo lo que tenga que ver con planificación del sector público. La nueva, por sus funciones, Dirección general de Planificación absorbe además las funciones que tenía la Dirección general de Presupuestos en materia de financiación del sector público empresarial, suprimiéndose así la Subdirección general de Contratos-Programa (sus funciones son desempeñadas por la Subdirección general de Planificación Financiera de las Empresas Públicas, que se crea).

Mientras que las funciones de la Dirección general de Planificación son cuidadosamente descritas y enumeradas en el Real Decreto de estructura, las de la Dirección general de Presupuestos no reciben demasiada atención. Aunque también se crean dos subdirecciones que mantienen invariado el número total (la de Presupuesto Comunitario en sustitución de la de Estudios Económicos del Sector Público y la de Programas Presupuestarios de Sistemas de Seguridad y Protección Social, que incide parcialmente en la organización por ministerios característica de esta dirección, al ocuparse de los presupuestos de la Seguridad social), la principal novedad es la creación de la Subdirección general de Política Presupuestaria, *interfaz* entre ambas direcciones generales (Planificación y Presupuestos).

De 1980 hasta 1987 se había producido un paréntesis de gran trascendencia futura en el cual se unen las tareas de la Subdirección general de Financiación de Inversiones, que en el apartado dedicado a la evolución del problema en España veíamos como la unidad con orientación económica, a las de la unidad especializada técnicamente e innovado-

⁴³¹Se le adscribe la secretaría del Comité de Inversiones Públicas, cuya presidencia ostenta el Secretario General de Planificación y Presupuestos

ra en cuanto a elaboración presupuestaria, conservándose siempre el área referida al aspecto macroeconómico (estudios previsionales y política presupuestaria). A la vez se abandona progresivamente el interés por la innovación, por las cuestiones de análisis y estudio minucioso de los presupuestos. Desde 1987 existe de nuevo una Subdirección de Política Presupuestaria⁴³², encargada, como la Sección de Estudios Previsionales, de la inserción del presupuesto en el cuadro macroeconómico global.

Esta unidad tendrá gran importancia a partir de ahora, al darse juntas una serie de circunstancias ya mencionadas anteriormente. En primer lugar, se continúa la tendencia a que exista una Subdirección de contenido especializado sobre lo que se incidirá en el apartado dedicado al cliente de la organización presupuestaria (ya se mencionó al referirse a la informatización que conlleva una cierta superioridad sobre las unidades especializadas por mercados o clientes). En segundo lugar, esta unidad recibe un gran aporte tecnológico al convertirse en el centro de una red informática que centraliza y condiciona todo el proceso de adopción de decisiones. Finalmente, esta Subdirección es la que sirve de puente entre las direcciones generales de Presupuestos y de Planificación, siendo por tanto la protagonista de las relaciones hacia la cúpula del propio departamento, lo que le da un lugar preeminente sobre las restantes subdirecciones.

Se vuelve pues a una estructura en la que existen dos unidades especiales: la Subdirección general de Presupuestos, importante por su protagonismo en cuanto a modificaciones presupuestarias (cada vez más frecuentes y de mayor entidad) y la de Política Presupuestaria, que traduce las relaciones entre planificación y presupuestos, recogiendo así la visión económica del presupuesto.

A partir de este momento la única modificación orgánica que se da, sucede precisamente en la Dirección general de Planificación, que no sólo ve reforzado progresivamente su papel en cuanto a la definición de lo que será el presupuesto, sino que ve ampliadas sus competencias ejecutivas o de gestión, precisamente en el área que había quedado fuera de la Secretaría general de Planificación y Presupuestos. Así, si las competencias sobre inversiones de las Comunidades Autónomas habían quedado fuera de las que correspondían a la Dirección general de Coordinación con las Haciendas Territoriales, todo lo relacionado con el cada vez más importante Fondo Europeo de Desarrollo Regio-

⁴³²Real Decreto de 20 de febrero de 1987

nal (FEDER), se integra en Planificación, creándose a partir de 1989⁴³³ una Subdirección al efecto.

Desde 1987, la entrada en la tramitación de los presupuestos de la Dirección general de Planificación, con un papel de primera importancia en la elaboración de los Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios, se va extendiendo además al sector público no sometido a presupuesto estricto. Las sociedades estatales (de importancia creciente) remiten sus anteproyectos de programas de actuación, inversiones y financiación (PAIF) y documentación complementaria a la Secretaría general de Planificación y Presupuestos, donde serían evaluados por la Dirección general de Planificación. Progresivamente va aumentando el protagonismo de esta unidad, hasta ser la única en recibir la documentación relevante de las sociedades estatales (cada vez más numerosas).

A partir del cambio efectuado por la Ley de Presupuestos para 1992 en la legislación aplicable a las sociedades estatales, se dispone que los PAIF de las sociedades estatales obligadas a ello se remitan a la Dirección general de Planificación. Sólo a partir de esta documentación, que será evaluada por la Dirección general de Planificación, la Dirección general de Presupuestos elaborará los correspondientes Presupuestos de Explotación y Capital, a efectos de su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado.

Por otro lado, aunque el artículo 1 de la Ley de Presupuestos incluye en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado los de las sociedades estatales de carácter mercantil, su cuantía no se incluye ni en el articulado ni en los anexos de la Ley, a pesar de referirse el artículo 6.2 a las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos de las mismas.

Se da así una progresiva pérdida de información por parte de la Dirección general de Presupuestos (que se limita a la adición al resto de la documentación de la que le remite la Dirección general de Planificación) y una pérdida general de información del sistema en su conjunto. A este respecto, hay que señalar que mientras que en 1986 la orden de elaboración obligaba a las sociedades estatales a remitir Cuenta de Explotación, Cuadro de Financiamiento, PAIF, Cuenta de Pérdidas y Ganancias, Balance de Situación y Presupuesto de Capital y, en algunos casos, una propuesta de Contrato-programa, la orden

⁴³³ Real Decreto 226/1989, de 3 de marzo (BOE del 8), que crea la Subdirección general de Administración y Gestión del FEDER y suprime la Subdirección general de Relaciones con las Organizaciones Económico-Sociales

para el presupuesto de 1993 sólo obliga a la remisión de los PAIF, y con el contenido que se establece en los artículos 87.2 y 89.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

El interés por la planificación y por los escenarios de carácter plurianual tiene incidencia creciente sobre la totalidad del ciclo presupuestario. No sólo la presupuestación se va convirtiendo progresivamente en la desagregación de grandes cifras de laboratorio elaboradas en el seno de la Dirección general de Planificación, sino que estos planes ideales basados en modelos desprecian en cierto modo lo que acontece en el devenir real del sector público, conocido fundamentalmente a través de la Intervención y de su centro informático, el Centro Informático del Presupuesto y el Plan⁴³⁴.

Así, el control que ejerce la Intervención sobre el presupuesto, es cada vez menos importante, cobrando mayor relevancia el aspecto de reelaboración contable de los datos sobre la ejecución del presupuesto. Por un lado porque se va reduciendo el ámbito del control tradicional, excluyendo las operaciones que han de someterse a intervención previa. Por otro porque, en este período y continuando hasta la actualidad, se va reduciendo el ámbito sometido al presupuesto público tradicional (subsectores Estado y organismos autónomos administrativos), creándose en cambio nuevas figuras organizativas cuya característica común es su alejamiento de las constricciones presupuestarias e interventoras.

Teniendo en cuenta que el presupuesto cada vez toma más sus *inputs* de lo elucubrado en los laboratorios económicos de Planificación y no en el funcionamiento real del sector público, la organización de la Intervención pierde el paralelismo que hasta entonces tenía con la estructura de la Dirección general de Presupuestos basada en grupos de actividades⁴³⁵.

⁴³⁴No obstante el Real Decreto 222/1987 alude al seguimiento presupuestario y en concreto al seguimiento de los proyectos de inversión pública previsto en el artículo 73 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987. Desde ahora el CIPP adopta una organización basada en los tres tipos de "clientes" a los que da soporte informático. Una Subdirección general de Explotación común a las diversas aplicaciones y tres de Aplicaciones: de Contabilidad y Control, de Planificación y Presupuestos y de Costes de Personal. A partir de este momento la única modificación es el cambio de denominación del CIPP por Dirección General de Informática Presupuestaria y la creación de una Subdirección general de Planificación y Coordinación, cuyo titular es suplente del Director General, por el Real Decreto de 3 de marzo de 1989

⁴³⁵Desaparecen en la Intervención las subdirecciones de control agrupadas por Actividades Generales, Actividades Sociales y Actividades Económicas. Se crean en su lugar subdirecciones "de control financiero" de Empresas y Entes Públicos y de Administraciones Públicas, así como de "Sistemas de Gestión y Control"

Al final del período no sólo la visión económica condiciona de modo absoluto la confección del presupuesto, convirtiendo la elaboración de los presupuestos propiamente dichos, incluido todo el supuesto proceso de negociación detallada entre los ministerios y el de Hacienda, en una tarea de escasa importancia y contenido real. Esto ocurre no por una adopción de decisiones por órganos colegiados en torno a funciones o programas, aparente nueva mecánica que trata de introducir racionalidad en el proceso, sino por realizarse la elaboración del presupuesto de arriba abajo, sin dar la debida importancia a la evaluación del gasto que los centros gestores y la propia Dirección general de Presupuestos pueden realizar⁴³⁶.

Las unidades tradicionales de elaboración presupuestaria (la Dirección general de Presupuestos, la de Costes de Personal y la de Coordinación de las Haciendas Territoriales) pierden importancia en la propia elaboración material del documento presupuestario. Los supuestos informes de gestión presupuestaria elaborados por la Intervención son inexistentes⁴³⁷ o, rotundamente, no son utilizados para la elaboración de los presupuestos.

Además de los aspectos estructurales antes contemplados, debemos introducir como hacíamos en el apartado anterior el importante aspecto de personal directivo y el liderazgo ejercido para apoyar esta argumentación del creciente peso de la visión economicista sobre el presupuesto.

Hemos incidido en otro lugar en la importancia del peso de las personas y su duración en un área funcional determinada para explicar la orientación de ésta y su posible preeminencia respecto a otras zonas de la organización. Veámoslo ahora desde dos puntos de vista ligeramente diferentes pero referidos a la misma cuestión del personal y los puestos ocupados: la ocupación de los principales órganos superiores y la trayectoria profesional de sus titulares.

La Secretaría de Estado de Hacienda tiene en el período transcurrido desde febrero de 1984 a julio de 1993 dos únicos titulares, que tienen además una procedencia académica y profesional común y una estrecha relación personal. Borrell y Zabalza, de fuerte

⁴³⁶En lugar de ello, desde 1988 la DGP se dedica a la traducción de los términos en que se expresan los Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios para 1988-1992 a términos presupuestarios, dado que las 18 políticas de gasto utilizadas en los Escenarios por la Dirección General de Planificación no coincide con la clasificación funcional ni con ninguna otra. (fuente: Memoria de 1988 de la DGP).

⁴³⁷Hipótesis más probable

formación económica, origen universitario y de procedencia corporativa externa al Ministerio de Hacienda marcan la evolución del presupuesto en estos más de nueve años. El tercer titular de órgano superior del período, Viñuela Díaz, también es economista, aunque funcionario de Economía, y comparte esa visión profesional de los aspectos presupuestarios.

En lo referente a las trayectorias personales, veíamos que Zabalza va pasando, de la mano de Borrell, por todos los escalones que resultan fundamentales para nosotros en cuanto que son los que se superponen al área de elaboración del presupuesto. Primero Jefe de Gabinete de Borrell (de junio de 1984 a febrero de 1987); al crearse la nueva Dirección general de Planificación es su titular (hasta abril de 1988) y al quedar vacante la Secretaría general de Planificación y Presupuestos por ser nombrado su titular Secretario de Estado para la Administración Militar, ocupa ese puesto. Mientras Borrell continúa en el departamento, es su segundo, ahora como Secretario general de Planificación y Presupuestos, y finalmente le sustituye como Secretario de Estado de Hacienda hasta julio de 1993. El tercer alto cargo de importancia en este período (Viñuela) también está ligado desde 1984 al área, ocupando los puestos de Director general de Planificación, de Incentivos Económicos Regionales, de Coordinación con las Haciendas Territoriales y, finalmente, es quien sustituye a Zabalza como Secretario general de Planificación y Presupuestos.

Titular	S.de E. de Hacienda	S.Gral de Plan. y Pr.	Dirección Gral. de Planificación
José Borrell Fontelles	8.2.84 a 22.3.91	7.12.82 a 8.2.84	-
Antoni Zabalza Martí	22.3.91 a 23.7.93	22.4.88 a 22.3.91	20.2.87 a 22.4.88
Julio Viñuela Díaz	-	12.4.91 a 15.7.94	3.10.84 a 20.2.87

En el área estricta de las direcciones generales de Presupuestos, Intervención general y su centro informático, la Dirección general de Informática Presupuestaria, las jefaturas son (con la excepción de los años 84 a 86 en que la ocupa un inspector tributario) ocupadas continuamente por funcionarios del cuerpo de Intervención, en los que se da también este seguimiento en los cargos, con predominio aquí del aspecto informático. Del

centro informático proceden tanto su director como el de Presupuestos. De 1983 a 1996, dos interventores ocupan estos dos puestos, con especial estabilidad en el informático:

Titular	Centro Informático	Dirección general de Presupuestos
Rafael de la Cruz Corcoll	-	15.2.84 a 23.1.87 ->Defensa
Federico Montero Hita	7.12.83 a 23.1.87	23.1.87 a 15.7.94 ->Sec.Gral.de Plan.y Presupuestos
Juan José Puerta Pascual	23.1.87 a 15.7.94	15.7.94 al final

Además, al final del período considerado, cuando consideramos que ha cambiado la situación general (mayor preocupación por el déficit y fracaso de la política presupuestaria) se nombra a un inspector fiscal desde julio de 1993 Secretario de Estado de Hacienda, y la Secretaría general de Planificación y Presupuestos es ocupada de nuevo por un interventor, situación que no se daba desde 1981. Estamos quizás ya en un escenario distinto y los actores vuelven a ser los que eran antes del juego de las nuevas técnicas presupuestarias, con una vuelta atrás desde el punto de vista de la ocupación de los distintos sectores por los cuerpos de Hacienda. Tras el experimento economicista, se recupera la confianza en que para luchar contra el déficit nada como el control tradicional ejercido por sus protagonistas tradicionales.

3. PROGRAMAS PÚBLICOS DE ACTUACIÓN Y CLIENTE DE LA ORGANIZACIÓN PRESUPUESTARIA

A. Planteamiento

En primer lugar, más que las ideas propias del Ministerio de Hacienda sobre el presupuesto, ligadas sobre todo al concepto de control (no sólo en el sentido de control interventor, sino en el más amplio de control global sobre el resto de las organizaciones), y que las representaciones de política y de política estrictamente económica, el presupuesto puede verse como algo encaminado a satisfacer las necesidades de medios de los diversos ministerios que prestan servicios a la comunidad.

Para ello deben contemplarse las medidas de reforma en la organización presupuestaria como posible adaptación y acercamiento a los clientes y si estas reformas alcan-

zan a la propia organización del presupuesto y no sólo a la que se puede dar en el interior de los ministerios gestores.

Retomando la idea del presupuesto como un producto para otros y a la organización del presupuesto como una organización de servicios, con unos ciertos clientes a los que trata de satisfacer, debe delimitarse este concepto para distinguirlo del imperio del cliente-rey del mercado privado. Como veremos, el término de cliente es evidentemente un símil cuya semejanza con el mercado privado termina ahí, en la prestación de servicios, pues ni los clientes pueden elegir qué organización ha de suministrar esos servicios, ni existe libertad para intervenir en el diseño del producto ofrecido, ni siquiera para elegir consumir o no el producto.

Si bien estas restricciones respecto al mercado pueden ser matizadas más adelante, en el sentido de que tampoco nos alejamos tanto del concepto de mercado, en las relaciones entre productores y consumidores, debe mantenerse la restricción apuntada. La idea de cliente puede adoptar muchos significados, o mejor, puede ser utilizada en contextos diferentes, como también se hace con el concepto de mercado, a veces utilizado para el campo electoral o para la contratación pública. Concretamente aquí lo utilizamos en el habitual de personas que utilizan con asiduidad los servicios de una empresa y en uno más amplio, que se refiere a las características que cada cliente le exige al producto que compra⁴³⁸. Los clientes son aquí los ministerios y organismos para los que se presupuesta, y el Consejo de Ministros que es responsable de la presentación del proyecto de ley de presupuestos.

Desde esta perspectiva, el presupuesto debe servir a los ministerios y a sus centros gestores, de modo que facilite la adopción de decisiones en el interior de éstos y que mejore su control en un sentido positivo. Así cada una de las secciones presupuestarias y de los centros gestores u organismos que las integran son los clientes del presupuesto. De este modo una organización que tienda a adaptarse a las necesidades de éstos será la que más se oriente a recoger las solicitudes presupuestarias de los centros, y sólo cuando éstas sean contrarias entre sí buscar su conciliación mutua, a lo largo y no, en el mejor de los casos, al final del proceso. Maticemos que no nos referimos a las solicitudes de los clien-

⁴³⁸El Diccionario de la Real Academia de la Lengua se refiere además a la persona que está bajo la protección o tutela de otra, y como clientela a la protección o amparo con que los poderosos patrocinan a los que se acogen a ellos. Pero estos sentidos en nuestro caso se refieren más bien a lo que el poder hace con el gasto público, que no corresponde a esta tesis

tes en un sentido meramente cuantitativo y d obtener más recursos, más presupuesto. Nos referimos tanto al reparto interno de los créditos otorgados, como a la calidad y características del proceso de negociación, a las normas y a la flexibilidad para la gestión y a la corresponsabilidad con el presupuesto global.

Hemos visto que las reformas emprendidas en las tres líneas de la organización presupuestaria distinguibles de la estrictamente presupuestaria, pero que acaban determinando parte fundamental de su contenido: retribuciones del personal, inversiones públicas y financiación de las haciendas descentralizadas, son procesos paralelos a los que se producen en un área distinta, la de Presidencia. Y las tres líneas de reforma concluyen en una neta separación orgánica del área de control, lo cual es indicativo de lo diferente de las perspectivas adoptadas en la parte central y en la parte periférica de la organización. Estas tres áreas periféricas serían siempre compartidas con otras grandes unidades externas al Ministerio de Hacienda y encajarían mal en la vieja organización presupuestaria. Además en estas áreas el elemento personal sería algo distinto del que antes examinábamos al analizar el elemento directivo del control y el presupuesto.

Las primeras áreas compartida con el área de Presidencia (más tarde con Administraciones Públicas, hoy en el ministerio único), la de las retribuciones del personal y la de financiación de las haciendas descentralizadas tienen una organización separada y con el tiempo no intervienen directamente en la elaboración del presupuesto, aplicando diferentes procedimientos con finalidades de tipo organizativo estricto o de cálculo de medidas financieras concretas sin directa e inmediata repercusión presupuestaria.

La consecuencia de la progresiva dispersión orgánica de estas áreas es la necesidad de integrar la totalidad del proceso presupuestario en multitud de actos previos y posteriores a la elaboración del presupuesto (véase como ejemplo que no siendo los anexos de personal que se envían a las Cortes Generales vinculantes, ni muy significativos para un auténtico conocimiento de las variables que condicionan el peso del capítulo I del presupuesto, no se envían tampoco los datos referentes a la Relaciones de Puestos de Trabajo que sí son normativos y parte sustancial de la organización). De ahí una de las razones de la progresiva complicación y creación de unidades y comisiones de coordinación: primero se fragmenta y luego se coordina.

En cuanto a las inversiones públicas, la misma primera creación real de la Dirección general de Presupuestos en 1963, tiene cierto paralelismo con la creación de unida-

des para apoyar la Ley de 1963 del Plan de Desarrollo y la programación de las inversiones públicas⁴³⁹, siendo una clara puesta en cuestión de la efectividad de la vieja Intervención para participar en el proceso desarrollista. Por ello, las relaciones de los centros gestores y ministerios se dan de modo separado con los órganos encargados del Plan de Inversiones Públicas (de Presidencia o de Economía) y del presupuesto, uniéndose en la confección del presupuesto sólo al final del proceso y no sin problemas. Inicialmente no nace con la creación de la Dirección general de Presupuestos ninguna unidad que no existiera antes, lo novedoso es su nueva agrupación⁴⁴⁰ y separación de la Intervención, y lo atractivo para el examen de la organización más reciente su gran similitud con unidades de la Dirección general de Presupuestos de hoy día⁴⁴¹. Pero poco después esta unidad va asumiendo nuevas competencias y ganando aparentemente en importancia. Otro tanto se podría decir del aparente reforzamiento del carácter analítico de la Dirección general de Presupuestos en 1967 y de la creación de nuevas unidades de estudio a costa de otras unidades de la dirección⁴⁴².

Esta área, la relacionada con la planificación de las inversiones públicas y por ello en contacto directo con la Comisaría del Plan, tiene un cometido más de visión de conjun-

⁴³⁹La Ley de 28 de diciembre de 1963 crea la Comisaría del Plan de Desarrollo y el Programa de Inversiones Públicas

⁴⁴⁰La Dirección general de Presupuestos se crea con tres subdirecciones: la de Presupuestos, que equivale a la antigua sección del mismo nombre de la Intervención; la de Régimen Financiero de Corporaciones, que continuaba las funciones de la antigua Dirección de Régimen Fiscal de Corporaciones; y la de Financiación de Inversiones, que sustituye a la Secretaría para la Financiación de Inversiones

⁴⁴¹La Subdirección general de Financiación de Inversiones se estructura en dos secciones: política presupuestaria y financiación, y coordinación y programa de inversiones (Orden de 30 de abril de 1963). La Orden de 26 de febrero de 1965 encarga a la Sección de Política Presupuestaria y Financiación el presupuesto de ingresos del Estado, los recursos de las entidades estatales autónomas, la elaboración del plan financiero del sector público y la coordinación de los servicios de la dirección con los delegados especiales del ministerio; a la Sección de Coordinación y Programa de Inversiones le encarga todo lo referente a inversiones, incluyendo el seguimiento del Programa de Inversiones Públicas; se crea además la Sección de Créditos para Inversiones.

⁴⁴²La Orden de 1 de abril de 1967 crea la Sección de Análisis Presupuestario, que además de encargarse de lo relativo a la recopilación y análisis de datos relativos a Haciendas locales (nombre anterior de la suprimida sección) se encarga de "los trabajos para la determinación preventiva del coste y rendimiento de los servicios públicos y los que afecten a la estructura del presupuesto, la recopilación de documentación en materia presupuestaria y el análisis de proyectos"; se integra en la Subdirección general de Financiación de Inversiones; la Sección de Créditos para Inversiones se integra en la Sección de Coordinación y Programación de Inversiones (se integran sus competencias), creándose en su lugar la Sección de Estudios Previsionales para la inserción del presupuesto en un cuadro económico global.

to y de traducción a términos aparentemente racionales de las decisiones tomadas fragmentariamente en el área de planificación de inversiones de los departamentos. Por supuesto, no sólo traduce a términos racionales las decisiones tomadas sin consideración del conjunto en otras unidades, sino que condiciona fuertemente el modo de adopción de decisiones en tales unidades operativas.

Cuando la planificación de las inversiones se integra del todo en Economía y Hacienda bajo el paradigma económico, las denominaciones ahora utilizadas se relacionan más con la política económica general, con la planificación y con las tareas de análisis y estudio teórico, pero no se relacionan con lo que denominamos visión de cliente o de ministerios, con los programas públicos de actuación.

Al contemplar antes la organización económica del presupuesto, veíamos que la idea de control seguía siendo fundamental para los centros gestores del gasto, relacionados permanentemente con Presupuestos y la Intervención, pero en ese caso el mundo teórico y de modelos económicos primaban sobre el control y la información propios de la Intervención y de la Administración tradicional, lo que lleva a un incumplimiento sistemático de las previsiones presupuestarias⁴⁴³.

La Intervención primero y el predominio de los criterios economicistas después, se traducen en una imposibilidad crónica para que la Dirección general de Presupuestos complete la totalidad del ciclo presupuestario en un *feedback* auténtico, que no puede sino contar con los auténticos encargados de tomar las decisiones de gasto concretas o de desarrollar estrategias capaces de incrementar el gasto futuro sin cobertura presupuestaria para ello, a pesar de las estimaciones y de los escenarios económicos.

No obstante, podemos decir a este respecto que treinta años después todavía no se utiliza para la elaboración del presupuesto ningún estudio o análisis de retroalimentación próximo a los centros de gasto (ni por las unidades que ahora elaboran el presupuesto ni por las de denominaciones más *estudiosas* o analíticas), y que cualquier iniciativa de realizarlo choca con el imperativo legal de ser una competencia propia de la Intervención y no de la Dirección general de Presupuestos.

⁴⁴³ A este respecto la Orden de 20 de noviembre de 1987, de estructura de las intervenciones delegadas, da la impresión de que las funciones que realiza la Intervención no tiene nada que aportar al seguimiento del presupuesto por programas

B. Adaptación al punto de vista de los clientes de la organización

a. La recepción teórica de las técnicas de programas

Una de las principales quejas que pueden leerse o escucharse acerca del presupuesto es que éste se convierte en un obstáculo para la gestión y no un medio o instrumento para facilitarla. Esta es una queja que se produce también respecto a otras figuras tradicionales que condicionan el funcionamiento de la Administración pública, tales como la contratación administrativa o los procedimientos administrativos de gestión de personal. Ante esto caben dos respuestas en términos generales: la mejora de los procedimientos y de las organizaciones de servicio que intervienen en el presupuesto, en un intento de reforma global de la Administración; o la tendencia a permitir la huida del procedimiento común, buscando las unidades u organizaciones que lo consiguen un menor control o la ausencia absoluta de controles, con el pretexto de una mayor eficacia.

El primer camino podríamos identificarlo con los movimientos de reforma del presupuesto que se dan bajo la rúbrica de implantación de nuevas técnicas presupuestarias, o en la tendencia, desgraciadamente menos frecuente, a mejorar los procedimientos ordinarios de información y control, sin obstaculizar o impedir la gestión a través del presupuesto.

La segunda vía de buscar mejorar la gestión consiste en un *sálvese quien pueda* en el que el responsable de cada unidad pretende quedar excluido de la práctica común. La manera de conseguir esto es la búsqueda de formas organizativas singulares, cuya única singularidad es precisamente el estar más o menos exento de control. Así ocurre actualmente con la existencia de numerosos entes cuya única diferencia respecto a los servicios centralizados o a los viejos organismos autónomos es precisamente la ausencia de los controles característicos de aquéllos.

Volviendo a la introducción con carácter general de nuevas técnicas presupuestarias, veámos que la idea de presupuesto funcional o de análisis de los costes y beneficios de la actividad pública aparece ya claramente explicitada en 1957. El preámbulo de la orden de estructura de elaboración se refiere a los servicios y productos que proporciona la Administración pública, en lugar de únicamente a los medios empleados.

Es de resaltar además que en este momento no se pretende haber descubierto la piedra filosofal de la eficacia pública, ni la ruptura con un pasado negro y tenebroso. Por

una parte no se rompe con el pasado ni con el presupuesto tradicional; por otra no se espera un inmediato éxito y una fácil implantación. En cuanto a lo primero:

“Debe decirse que esta consideración del Presupuesto no es nueva en nuestra patria, ni mucho menos. Hay ya servicios que acompañan a sus Presupuestos una Memoria ilustrativa de la que se obtienen datos muy interesantes, en bastantes casos semejantes a los que quedan indicados. Lo que ahora se pretende es dar al estudio un carácter de generalidad, si bien se prevé la excepción del mismo de aquellos servicios a los que por sus características les resulta muy difícil su confección o no ofrezcan consecuencias prácticas.”⁴⁴⁴

En cuanto a la no ruptura con el pasado y al camino a seguir:

“El trabajo realizado responde al deseo de operar por evolución, es decir, sin establecer modificaciones que pudieran suponer verdadero trastorno en el actual sistema de clasificación tributaria (sic), al que todos los administradores de fondos de la Nación están acostumbrados.”

Secundariamente a los fines de información económica que trataba de cumplir la posterior orden de 1967, se incluyen otras finalidades que se relacionan directamente con los aires presupuestarios que entonces se respiraban por los Estados Unidos y Europa. Se incluye así la base para una clasificación funcional y por programas y para la distribución geográfica del gasto público. Pero en este momento el control fiscal y contable se realiza sólo sobre la base de la clasificación orgánico-económica, que ya quedará definitivamente consolidada. La clasificación funcional, o clasificación del ciudadano, que recibe así información sobre las funciones que realiza el sector público, se realiza a posteriori, agrupando los créditos según la naturaleza de las funciones a realizar por cada servicio. La clasificación por programas se aplica sólo a las dotaciones de inversiones que cada servicio tiene a su cargo, detallándolas en programas, subprogramas, proyectos y obras, esta-

⁴⁴⁴Ibíd.

bleciendo la debida coordinación entre el Programa de Inversiones Públicas del Plan de Desarrollo y la actividad anual de la Administración.

La eficacia real de estas previsiones sobre la clasificación por programas es dudosa, lo que, a tenor de declaraciones posteriores de los propios responsables del presupuesto, nos permite hablar tan sólo de recepción teórica de las nuevas técnicas. No obstante, en ese deseo de la Administración de plasmar en normas lo que no puede realizar en la práctica, se autoriza a la Dirección general de Presupuestos a ir aplicando paulatinamente a los gastos corrientes la asignación de créditos presupuestarios en función de los programas a realizar. De la misma manera voluntarista, se prevé que la Dirección general de Presupuestos, en coordinación con los diferentes servicios de la Administración, iniciaría los trabajos necesarios para el conocimiento de la distribución del gasto público de inversión entre las diferentes áreas geográficas.

b. Consecuencias: una organización distinta para la elaboración presupuestaria

a) La organización tradicional de la Dirección general de Presupuestos

Por debajo de los cambios operados en los órganos superiores y del ascenso de la visión económica del presupuesto, se produce a lo largo del extenso período considerado a partir de 1957 una tensión dentro de la Dirección general de Presupuestos entre una estructura funcional y una estructura por mercados, entre una estructura tradicional y una basada en órganos ad hoc; encontramos una mayor especialización funcional fuera de la Dirección general de Presupuestos que en ella. Ello se traduce en una menor profesionalización del personal operativo cualificado en relación con los departamentos y en una debilitación del papel de la Dirección general de Presupuestos, con menor intensidad para la unidad de ésta que sirve de *interfaz* con las direcciones externas.

Así, hay dos tendencias de organización que podemos encontrar:

- Por un lado la necesidad de especialización funcional, según la cual las unidades dividirían sus tareas por el tipo de funciones a realizar: elaboración de nuevas normas y procedimientos, aspectos técnicos como la implantación de nuevas técnicas presupuestarias, evaluación de proyectos en la fase de elaboración presupuestaria, análisis de resultados en la fase de seguimiento, relaciones con los órganos de la Administración para los que se elaboran los presupuestos, etc.

- Por otro lado la necesidad de conocer a fondo a cada uno de los clientes, a cada uno de los departamentos para los que se elaboran los presupuestos, dividiendo las tareas por tanto con un criterio que podríamos denominar de mercado: por tipos de funciones sectoriales, ministerios, Administración central e institucional, etc.

No se trata de que sólo sean posibles estas dos estructuraciones básicas o distintas combinaciones entre ellas. Además de por funciones o por mercados, cabe dividir hipotéticamente la organización presupuestaria por tipo de actividades presupuestadas, por el tipo de organizaciones a que se refiera el presupuesto (Administración central e institucional, órganos centrales y periféricos, Administraciones públicas y sector empresarial público), por el tipo de capítulos presupuestarios a los que se refiera el presupuesto (operaciones corrientes, financieras y de capital), y un largo etcétera de posibles alternativas organizativas.

Pero bien podemos decir que estas posibilidades de organización, que fueron contempladas, fueron rechazadas por los directivos de la organización presupuestaria como principio general de organización (si bien las muestras de que algunas de estas posibilidades organizativas fueron utilizadas para aspectos parciales de la organización denotan la conflictividad del aspecto organizativo).

Además, más que de intentos deliberados y meditados de organizar en un determinado sentido, la organización se va diseñando como parte de un producto histórico en el que los residuos y las imposiciones de lo que ocurre en el entorno desempeñan un importante papel. De este modo hay que contemplar la primera organización de la Dirección general de Presupuestos, que recoge sencillamente la situación anterior a su creación, y no criterio alguno de reestructuración del trabajo. Y así se añade después una nueva parcela especializada en retribuciones de personal. Cada una de las áreas así delimitadas se ignora mutuamente, lo que hace que, con el tiempo, sean cuatro áreas diferentes que sólo los misterios de la técnica informática logran aunar en un solo documento:

1. elaboración del documento presupuestario propiamente dicho y solución de las incidencias que surgen durante su ejecución (la vieja tarea)
2. relaciones con las haciendas de base territorial distinta de la del Estado
3. retribuciones de los empleados públicos
4. programación y relación con la política económica general.

Pero, deliberada o no, existe una tensión entre esos dos modos principales de organizar o agrupar las tareas presupuestarias. Esa tensión la podemos encontrar sobre todo en el núcleo, para nosotros, de la organización presupuestaria, en lo que inicialmente sería la Subdirección de Presupuestos y con el tiempo la Dirección general de Presupuestos. Hay que señalar a este respecto que este sector mantiene unos criterios de organización más permanentes que los que podemos encontrar en el resto, y que la división de 1963 no es muy distinta de la de treinta años más tarde, lo que no ocurre en los otros tres sectores. Veamos como evoluciona esta estructura.

En 1963 se crean 5 secciones que se reparten los ministerios y organismos autónomos, que tienen sencillamente que elaborar el presupuesto de cada uno de estos grandes centros gestores y entes. La división de ministerios y organismos entre ellas se muestra casual, no parece obedecer a ningún criterio, ni por clientelas próximas ni por volumen de recursos asignados, ni por especiales características que incidan en la presupuestación, no ocupándose la orden de estructura⁴⁴⁵ de su concreción.

Existe una sexta sección a la que se asignan funciones especiales y a la que se descarga del trabajo corriente de tratar con los departamentos e incluir sus propuestas en el presupuesto, encargándose además -como ya se ha señalado- de las relaciones con la Intervención para cerrar el círculo presupuestario (el “feedback” de incluir los resultados en la elaboración de futuros presupuestos). Más adelante se incrementan estas funciones de relación externa de la sección especializada, a la vez que se cambia la denominación de “sexta” por “primera”, deshaciendo el malentendido cometido en cuanto al orden de importancia de las unidades⁴⁴⁶. Así, tenemos ya una unidad de igual rango formal que las demás secciones pero especializada y con funciones de mayor calado.

En esta unidad se van introduciendo los modos de trabajar que se presentan como más innovadores (análisis presupuestario, evaluación de proyectos, técnicas presupuestarias analíticas,...) y sobre esta especialización, que cuenta a su favor con el mayor tecnicismo y apariencia de modernidad, se sitúa además la relación con el proceso de programación de inversiones, lo que tendrá gran importancia cuando se cree el Ministerio de Economía y, ya recientemente, la unidad de planificación.

⁴⁴⁵Orden de 30 de abril de 1963

⁴⁴⁶Orden de 1 de abril de 1967

Las modificaciones que se introducen en los siguientes años no son de importancia, desapareciendo una de las secciones de elaboración del presupuesto y concretándose la distribución de los ministerios entre las restantes⁴⁴⁷, a la vez que se introduce cierta confusión en la distribución de funciones, al asignar simultáneamente secciones presupuestarias departamentales y tareas especializadas a cada una de las secciones orgánicas que podemos denominar ministeriales⁴⁴⁸.

En cuanto a la organización del área presupuestaria estricta (equivalente a la actual Dirección general de Presupuestos), siempre bajo la misma dirección por interventores, se organiza en una sección reforzada preeminente sobre las demás y en otras cuatro que se reparten los distintos ministerios y organismos autónomos sin ningún criterio especial. Es de resaltar que con el nuevo giro en el aspecto directivo que se adopta en 1971, se da gran importancia al aspecto organizativo, lo que hace probablemente que se luche por mantener ese control sobre los aspectos orgánicos, manteniendo al resto de la Administración en un lugar absolutamente secundario respecto al presupuesto, cuando no plenamente subordinado al de la Intervención⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ Decreto de 25 de enero de 1968, artículo 56, que denomina a la sección primera de “estudios especiales presupuestarios” y da lugar a equívocos al asignar a las cuatro secciones ministeriales funciones tales como “análisis estadístico de créditos”, “control de créditos”, “informes económicos en propuestas de nuevos gastos” y “documentación presupuestaria mecanizada”, a la vez que una distribución un tanto anárquica de las secciones:

2ª Presidencia del Gobierno, Educación y Ciencia, Trabajo y Provincias Africanas

3ª Ejército, Marina y Aire, Industria y Comercio y Vivienda

4º Gobernación, Obras Públicas e Información y Turismo

5º Asuntos Exteriores, Justicia, Agricultura, Hacienda y gastos de diversos ministerios

Y sus correspondientes organismos autónomos

⁴⁴⁸ Decreto de 25 de enero de 1968 (ya citado) y Orden de 30 de octubre de 1970, que crea además tres secciones más de tipo ministerial.

⁴⁴⁹ Así en el programa de reforma contenido en el artículo de BAREA (citado) de 1971 se dice que *La organización de la función presupuestaria debe ser acorde con las finalidades que se pretende conseguir. Por ello, dentro de la Dirección general de Presupuestos deberían existir, junto a los servicios tradicionales encargados de la preparación del Presupuesto, dos nuevos Servicios: el de Programas y el de Difusión de las nuevas técnicas presupuestarias.*

El primero tendría como misión el análisis y coordinación de los programas de los distintos Departamentos. Todo proyecto nuevo debería ser informado por este Servicio, tanto desde el punto de vista de alternativas como de sus costes y beneficios, antes de ser sometido a la apro-

Se podría pensar, de acuerdo con la línea de distinción que estamos utilizando aquí y con la mayor importancia dada a los cambios en los órganos superiores, que las modificaciones realizadas hasta 1977 son de mero detalle en lo que se refiere a la propia área de elaboración presupuestaria. Sin embargo, aun siendo cierto que perdura la distinción entre una sección especial, con cierto predominio sobre las demás dada su mayor especialización técnica y su función de relaciones externas y con la Intervención, y secciones que sólo se especializan por los clientes a los que atienden, existe un importante acuerdo esclarecedor sobre la distinción que estamos realizando.

Tal acuerdo⁴⁵⁰, que “ajusta sus denominaciones a los cometidos reales que se asignen a cada una de ellas”, fija las denominaciones y las funciones de las secciones presupuestarias. Así, la Sección de Asuntos Especiales y Presupuestarios desempeña además la Jefatura Adjunta de la Subdirección de Presupuestos y las ocho restantes se agrupan en tres secciones de “Actividades Generales”, con competencia sobre las obligaciones generales del Estado, Presidencia del Gobierno, Hacienda, Sáhara, Asuntos Exteriores, Ejército, Marina y Aire, Justicia y Gobernación; dos secciones de “Actividades Sociales”, para los ministerios de Trabajo, Vivienda y Educación y Ciencia, y tres secciones de “Actividades Económicas” para los ministerios de Obras Públicas, Agricultura, Industria, Comercio e Información y Turismo.

El ensayo de estructura que se realiza entre 1977 y 1980 obedece al mismo principio estructural con ligeras modificaciones. En este corto período se introduce además la

bación del Gobierno. Para la realización de estas labores se confía en los trabajos realizados hasta entonces por la Subdirección general de Inversiones, Financiación y Programación.

Para los departamentos se prevé la creación de dos servicios: uno de planificación y otro de presupuestos. Se sugiere que el primero se ubique en las secretarías generales técnicas de los ministerios, y que para el segundo *podría elegirse la solución de nombrar en cada Departamento un Delegado del Ministerio de Hacienda, que tendría conjuntamente las funciones de presupuesto y de intervención y contabilidad*, de nuevo bajo el argumento del ahorro y la coordinación.

⁴⁵⁰ Acuerdo de 24 de abril de 1973 que desarrolla el apartado quinto de la Orden de 23 de marzo, señalando las funciones de determinadas secciones de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos. Ya aparecen las denominaciones y los contenidos de las unidades que hoy tenemos en cuanto a la estricta área de presupuestos: una Sección de Asuntos Especiales y Presupuestarios que supervisa y coordina las secciones de actividades generales, tres secciones de Actividades Generales, dos de Actividades Sociales y tres de Actividades Económicas.

falsa y contingente distinción entre Administración centralizada y Administración institucional (acorde con una de las posibles divisiones de tareas arriba apuntadas), sin duda alentada por la separación de tratamiento que hace la Ley General Presupuestaria entre Administraciones públicas en el sentido estricto de la contabilidad nacional (Estado y organismos autónomos administrativos) y sector público empresarial (organismos autónomos comerciales, industriales, financieros y análogos), impulsada también por la organización que se adopta a la par en la Intervención.

Así se desdobra la antigua Subdirección general de Presupuestos en dos subdirecciones⁴⁵¹, una encargada de la Administración central del Estado, que conserva la segunda jefatura de la Dirección general de Presupuestos, y otra encargada de los presupuestos de los organismos autónomos de todo tipo y de los programas de actuación de las sociedades estatales. Por lo demás la distribución de tareas sigue la pauta señalada: actividades generales (que se atribuyen a un denominado Servicio de Coordinación), actividades sociales y actividades económicas (cada grupo de ellas atribuidas a servicios de igual denominación) en la Administración central, y actividades administrativas (ya que inicialmente, no en la actualidad, los organismos autónomos administrativos desempeñan tales actividades) y económicas (organismos autónomos industriales, comerciales, financieros y análogos).

La modificación de la estructura que se realiza apenas cuatro meses después subsana los errores aquí cometidos, integrando a la Seguridad Social entre las restantes unidades, adaptando la estructura al distinto régimen de los entes puramente administrativos (Administración central del Estado y organismos autónomos administrativos, junto con la Seguridad Social) y de los entes que incorporan criterios de mercado. Así, la nueva estructura⁴⁵², que sólo duraría hasta junio de 1980, cambia la denominación de la Subdirección general de Presupuestos del Estado incorporando a éstos el término Generales y los organismos autónomos de carácter administrativo, y a la Subdirección general de Entidades Estatales Autónomas la denomina de Presupuestos de Otros Entes Públicos, incorpo-

⁴⁵¹ Real Decreto 924/1977, de 28 de marzo de 1977, por el que se reorganiza la Dirección general de Presupuestos (BOE 6 de mayo), que se refiere a la Seguridad Social en el preámbulo pero no en el articulado, olvidando además referirse al Servicio de Actividades Generales como tal, denominándolo erróneamente como de Coordinación. Los errores cometidos se subsanarían en el siguiente Real Decreto de estructura de 29 de julio.

⁴⁵² Real Decreto de 29 de julio de 1977

rando los presupuestos de las entidades gestoras de la Seguridad Social el presupuesto-resumen de la misma al Servicio de Seguridad Social.

Pero esta adecuación casi literal a la Ley General Presupuestaria, se abandona casi tan pronto como su cumplimiento. En 1980⁴⁵³ se vuelve a la antigua estructura, con una unidad principal con especialización de funciones y con un dominio del conjunto del proceso y tres unidades organizadas clientelariamente.

La primera, que integra las funciones que ya veíamos en la sección especializada de 1963 y las aún más especializadas de la Subdirección general de Inversiones, Financiación y Programación (que desaparece), es la ahora denominada Subdirección general de Presupuestos Generales del Estado. Agrupa tres servicios: de Política Presupuestaria, de Documentación y Técnicas Presupuestarias y de Programación e Inversiones.

Las tres subdirecciones agrupadas por clientes son las ya conocidas de Actividades Generales (servicios de Defensa y Seguridad y de Otras Actividades Generales), Sociales (servicios de Educación, Universidades e Investigación y de Sanidad, Seguridad Social y otras Actividades Sociales) y Económicas (servicios de Agricultura, Obras Públicas y Urbanismo y de Sociedades Estatales y Otros Servicios Económicos).

La previsión de adscripción de determinados “especialistas ad hoc” a la Dirección General, abre más la brecha entre una línea “técnica”, dedicada a la implantación de novedosas técnicas y las unidades en contacto con los clientes que elaboran el presupuesto como toda la vida⁴⁵⁴.

Parece así confirmarse una organización absolutamente basada en torno a los clientes a los que se dirige su actividad en este área del presupuesto, para parte de la organización, y una mayor especialización en el resto. A la vez se puede comprobar también que esta parte más especializada ejerce un cierto mando o predominio sobre las que se relacionan directamente con el resto de la Administración. Así la organización centrada en los clientes es claramente secundaria y además es mayor y más imperativa la corriente que va desde las unidades especializadas hacia los departamentos que la contraria, producidas ambas en el seno de las unidades departamentales sin especialización, que desem-

⁴⁵³ Real Decreto 1178/1980, de 13 de junio

⁴⁵⁴ El mismo Real Decreto 1178/1980 prevé la adscripción “en funciones de apoyo para la implantación e impulso de los presupuestos por programa y presupuesto base cero” de los consejeros técnicos (entonces nueva figura) y directores de programa que se incluyan en las plantillas orgánicas.

peñan un papel de *interfaz* entre el núcleo duro de la organización presupuestaria y hacia la Administración del gasto.

A estos efectos es irrelevante que la elaboración presupuestaria se atribuya a un órgano específico (como ocurre entre 1963 y 1967 y desde 1977 a la actualidad en que existe una Dirección general de Presupuestos separada) o que se la integre en otros órganos que desempeñan otras tareas (en la Intervención hasta 1963 y en la Dirección general del Tesoro y Presupuestos entre 1968 y 1976). Lo que realmente tiene peso es que los clientes no son los orientadores del proceso presupuestario, por la existencia de otros lugares donde se toman las decisiones básicas.

Al nivel en que estamos contemplando la estructura, pocos cambios relevantes se operan desde 1980 a 1992 en el interior del Ministerio de Hacienda. Durante algunos años (septiembre de 1983 a febrero de 1987) existió una unidad especializada en aquellas empresas públicas sometidas a contratos-programa (una modalidad de control-compromiso importada de Francia⁴⁵⁵) con rango de Subdirección general⁴⁵⁶. Y desde febrero de 1987

⁴⁵⁵ Fue introducida en Francia a partir del Informe Nora (traducción al castellano en el número 31-32 de Economía Financiera Española), encargado por el Gobierno francés en 1967 para mejorar las relaciones entre las empresas públicas y el Estado, fijando las obligaciones recíprocas mediante un acuerdo plasmado en un plan de actuación. Pretendía ligar ciertas subvenciones del Estado a las empresas públicas a la consecución de unos objetivos. El resultado en España no fue muy positivo, teniendo en cuenta la evolución de empresas como RENFE (que inició esta modalidad con el Plan RENFE 1972-1975) y HUNOSA sometidas a contrato-programa, que ni han conseguido eliminar las subvenciones públicas ni incidir positivamente en el desarrollo general de la economía. El artículo 91 de la Ley General Presupuestaria introduce la posibilidad de realizar convenios entre el Estado y las sociedades estatales deficitarias, artículo que se mantiene idéntico en el texto refundido:

1. En los supuestos en que se estipulen convenios con el Estado que den lugar a regímenes especiales, tanto por las Sociedades estatales como por las demás que reciben subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, no dejarán de establecerse las correspondientes cláusulas sobre las siguientes materias:
 - a) Hipótesis macroeconómicas y sectoriales que sirvan de base al acuerdo.
 - b) Objetivos de la política de personal, rentabilidad, productividad o reestructuración técnica de la explotación económica, así como métodos de evaluación de aquéllos.
 - c) Aportaciones del Estado en sus distintas modalidades.
 - d) Medios a emplear para adaptar los objetivos acordados a las variaciones habidas en el respectivo entorno económico.
 - e) Control por el Ministerio de Economía y Hacienda de la ejecución del convenio y posterior explotación económica.

existen sendas subdirecciones generales encargadas de las relaciones presupuestarias con la CEE y de las secciones encargadas de los sistemas de seguridad social⁴⁵⁷.

Los cambios son únicamente de intensidad, no de estructura, ya que la unidad denominada de Política Presupuestaria se convierte en la clave del proceso de elaboración. Ya nos hemos referido a algunas de sus características al tratar los epígrafes de la organización del control (concretamente en los apartados referidos a los medios informáticos y a la organización económica del presupuesto). Allí se destacaba el dominio de los sistemas de información, o mejor de conversión y traducción de la información económica y presupuestaria, y el carácter de puente o lugar de contacto con las instrucciones recibidas de la Dirección general de Planificación. La consecuencia es la subordinación, formal en algunos momentos e informal en todos, de las unidades encargadas de las relaciones con los ministerios, y conocedoras de la situación y las peticiones de éstos, a las pautas marcadas por la informática contable y el diseño económico del presupuesto.

b) La organización innovadora: las comisiones

A la vez que se observa el proceso descrito arriba, de organización tradicional que no cambia básicamente a lo largo de treinta años, desde la promulgación de la Ley General Presupuestaria en 1977 se observa otra línea de estructura orgánica: la creación de

-
2. El control a que se refiere el número 1 anterior no excluirá los que en cualquier caso correspondan a los respectivos Departamentos u Organismos autónomos en cuanto a las Sociedades estatales o Empresas que hayan suscrito el correspondiente convenio.
 3. La suscripción del convenio a que se refieren los números anteriores no excluirá la elaboración y ejecución del presupuesto de explotación, regulado por el número 4 del artículo 87 de esta Ley.

Interesante artículo sobre el tema de Julián CAMPO SAINZ DE ROZAS, La metodología de los contratos de programa, en la revista Presupuesto y Gasto Público nº 1, 1979

⁴⁵⁶ Creada por Real Decreto de 4 de agosto de 1983 y suprimida por Real Decreto de 20 de febrero de 1987

⁴⁵⁷ La última reestructuración de la Dirección general de Presupuestos en 1996 refuerza la línea apuntada, al existir tres unidades especializadas: las subdirecciones generales de Presupuestos, Política Presupuestaria y Ordenación y Coordinación Presupuestaria; tres unidades organizadas por departamentos: subdirecciones generales de Programas Presupuestarios de Actividades Generales, Económicas y Sociales; y finalmente la Subdirección general de Presupuesto Comunitario.

unidades ad hoc para la mejora de la presupuestación o para resolver los problemas de coordinación que van surgiendo entre las distintas unidades.

De nuevo encontramos aquí una manera de proceder que no cambia sustancialmente, en apariencia, de lo realizado por los gobiernos de UCD y los gobiernos del PSOE. Sin embargo, los gobiernos de UCD, durante la transición, recurren a la creación de comisiones ad hoc y subdirecciones de carácter más o menos permanente para la reforma global de los modos de presupuestar y ligada su existencia a conseguir ciertos objetivos temporales y desaparecer. Con la segunda etapa del gobierno del PSOE se profundiza al crear comisiones y grupos de trabajo permanentes para la adopción de decisiones colegiadas en torno a cada anteproyecto de presupuesto, de contenido en principio mucho más operativo, menos innovador y creativo, y en contacto con el presupuesto *real*.

En cierto modo las comisiones y grupos de trabajo desde 1987 suponen el reconocimiento de la crisis de la estructura tradicional, a la que sustituyen, no simplemente complementan sus actuaciones o realizan actividades distintas de lanzamiento de nuevas actuaciones o de innovación, como eran las utilizadas entre 1977 y 1982.

(1) La reforma presupuestaria

La primera comisión que se crea, ya en julio de 1977, apenas constituido el gobierno salido de las elecciones a Cortes constituyentes, es la de “Racionalización y Descentralización del Gasto Público”, en la que participan representantes de todos los departamentos ministeriales, creando como órgano de trabajo la Secretaría de la Comisión, bajo directa dependencia del Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público⁴⁵⁸. Sus funciones son de

“dirección, impulso, coordinación, armonización y vigilancia de los trabajos para la descentralización del Gasto Público, la realización de presupuestos por programas, la

⁴⁵⁸Real Decreto 1973/1977 de 29 de julio, por el que se reorganiza el Ministerio de Hacienda, que crea la comisión, de la que forman parte representantes de todos los departamentos ministeriales, el Interventor general de la Administración del Estado, el Director general de Presupuestos, el Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda y el secretario de la comisión (que depende directamente de su presidente, el Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público). Poco después la Orden de 5 de agosto del mismo año dispuso que la representación de los ministerios fuera a través de los secretarios generales técnicos.

mejora de la gestión presupuestaria la realización de estudios de ayuda a la decisión sobre proyectos o políticas alternativas y, en general, cualquiera dirigido a la racionalización del Gasto Público, proponer al Gobierno los procedimientos y medios para realizarlos, así como los procedimientos del control periódico de los resultados de las actividades emprendidas como consecuencia de los trabajos efectuados.”

Estas funciones se extienden así a todas las fases del gasto: programación, ejecución y seguimiento, teniendo en principio una visión global del proceso y permitiendo a los distintos agentes intercambiar sus experiencias de una manera abierta, pero quizá demasiado general⁴⁵⁹.

Simultáneamente a la creación de esta comisión, se crea en la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público (además de una Secretaría general y un Gabinete Técnico), la Subdirección de Estudios Económicos del Sector Público, concebida para el análisis y la elaboración de modelos económicos sobre el sector público⁴⁶⁰, por la que pasarían muchos de los principales directivos del presupuesto en los años 80 ya bajo gobiernos socialistas, los que irían construyendo esa visión de predominio económico en el presupuesto.

A finales del mismo año se crea la Subdirección para la Reforma de la Gestión del Gasto Público⁴⁶¹, a la que corresponde la difusión interna de las nuevas técnicas en materia de preparación, ejecución y control del presupuesto de gastos entre los funcionarios

⁴⁵⁹ Sobre la racionalización del gasto en general y sobre esta comisión extensamente, ver Fernando MARTÍN-CRESPO CABILDO, Sobre la racionalización del gasto público, en Hacienda Pública Española nº 58, 1979, p.153 y ss., que se refiere también extensamente a la Comisión encargada de elaborar los criterios para una política del Gasto Público, cuya colaboración con la primera se considera imprescindible.

⁴⁶⁰ El Real decreto de 29 de julio se desarrolla por la Orden de 31 de octubre de 1977 (BOE de 4 de noviembre), que estructura la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público, desdoblando el Servicio (único del Gabinete Técnico) de Asesoramiento y Estudios Técnicos en dos secciones: estudios técnicos y relaciones internacionales, y el Servicio de Análisis del Sector Público (de la Subdirección de Estudios Económicos del Sector Público) en tres secciones: análisis económico de las administraciones públicas, análisis económico de las empresas e instituciones financieras y modelos económicos del sector público. La Secretaría de la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público tendría una sección de documentación. Se desarrolla además la estructura orgánica de la Dirección general de Presupuestos.

⁴⁶¹ Real Decreto 3148/1977, de 9 de diciembre (BOE de 13 de diciembre). La Orden de 5 de enero de 1978 desarrolla las secciones. Servicio de Formación de Personal: secciones de cursos y seminarios, de investigación y desarrollo y de relaciones externas, Servicio de Reforma de la Gestión del Gasto: secciones de metodología y coordinación, de estudios analíticos y de programas y estructuras.

del Ministerio de Hacienda y de los demás departamentos ministeriales y organismos autónomos de ellos dependientes, así como la ejecución de los trabajos de racionalización a desarrollar. Tiene así dos funciones: formación de personal y reforma de la gestión del gasto, para lo cual se crean dos servicios de igual denominación. Las actividades de formación del personal se regulan más detalladamente, creándose un Consejo Rector⁴⁶² para establecer las directrices de los cursos y seminarios, a realizar en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales, la Escuela Nacional de Administración Pública y los ministerios cuyo personal participe. Esta Subdirección funcionó básicamente a través de equipos de trabajo en los que se integraban, además de funcionarios de la propia unidad, otros de la Dirección general de Presupuestos y de los diversos ministerios (Educación, Industria y Energía, Obras Públicas y Urbanismo, etc.) con los que se colabora en la implantación de nuevas técnicas presupuestarias. Finalmente esta unidad pasaría a depender de la Dirección general de Presupuestos⁴⁶³ y desaparecería tras una etapa languidecente.

También a finales de 1977 se vuelve a crear además una Comisión para la Reglamentación de la Ley General Presupuestaria, presidida (como todas las comisiones y órganos colegiados ya mencionados) por el Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público. Esta comisión⁴⁶⁴ tiene una composición aún más amplia que las anteriores (diez vocales), y además trece grupos de trabajo. Lo más llamativo de esta comisión, además de la escasa reglamentación que, hasta la fecha, ha tenido la Ley General Presupuestaria en el aspecto estrictamente presupuestario, no en el de contabilidad y control, es que se hace caso omi-

⁴⁶²El Consejo Rector, presidido por el Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público, estaba integrado por el Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, el Interventor general de la Administración del Estado, el Director general de Presupuestos, el Director del Instituto de Estudios Fiscales, el Presidente del INAP, el Secretario de la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público y el Subdirector General para la Reforma de la Gestión del Gasto Público.

⁴⁶³Real Decreto de 15 de enero de 1982

⁴⁶⁴Creada por Orden de 15 de diciembre de 1977, la componen el Director general de Presupuestos, el Interventor general de la Administración del Estado, el Director General del Tesoro, el de lo Contencioso del Estado, el del Patrimonio del Estado, el Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda, un Ministro del Tribunal de Cuentas, el Director del Instituto de Estudios Fiscales, el Director del Instituto de Planificación Contable y el Subdirector general de Presupuestos Generales del Estado, que sería además Secretario de la Comisión. Se crean además trece grupos de trabajo, previendo además la posibilidad de crear otros.

so de la previa existencia de una comisión de igual nombre y parecida composición creada once meses antes⁴⁶⁵.

Pese a la aparente desorganización en la creación y duplicación de subdirecciones “de misión” y comisiones, al año siguiente se crea, en la misma Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público, una nueva “encargada de elaborar los criterios para una política del gasto público”⁴⁶⁶, encargada además de un aspecto de comunicación o difusión externa: la concienciación de los ciudadanos respecto de los problemas que afectan al gasto del total sector público español en los momentos presentes y la fijación de los criterios a los que debería responder su programación y control en el futuro. De carácter abierto, la componen esta vez tanto funcionarios de la Administración general (siete interventores, un abogado del Estado y un vicealmirante del Cuerpo General de la Armada), como catedráticos (nueve) y se contempla la posibilidad de crear grupos de trabajo y encargar dictámenes, así como la obligación de rendir informe en el plazo de un año. La orientación que se da a esta comisión parece de más alto nivel en el plano teórico, por las características de sus componentes, provenientes en gran parte de la Universidad y por la aun mayor vaguedad de sus fines.

⁴⁶⁵Orden de 13 de enero de 1977, que crea una Comisión para la Reglamentación de la Ley General Presupuestaria presidida por el Subsecretario de Economía Financiera. Son vocales de esta comisión los directores generales de lo Contencioso del Estado, del Tesoro, del Patrimonio, de Presupuestos, los presidentes del Instituto de Estudios Fiscales y del Instituto de Planificación Contable, un ministro del Tribunal de Cuentas y como vocal-secretario el subdirector general de Presupuestos.

⁴⁶⁶Orden de 29 de septiembre de 1978 (BOE de 30 de septiembre y 2 de octubre), que fija su composición:

Presidente: Enrique Fuentes Quintana

Vocales: César Albiñana García-Quintana , Julio Alcaide Inchausti, Santiago Herrero Suazo, Manuel Lagares Calvo, José Luis Sampedro Sáez, Victorio Valle Sánchez, Antonio Sierra Ramoneda, Alejandro Pedrós Abelló, Juan Sardá Dexeus, Juan Aracil Martín, Francisco Luis Francés Sánchez, Augusto Gutiérrez Robles, Isidoro Marcos Sanz, Ángel Marrón Gómez, Vicente Querol Bellido, Jesús Palacios Rodrigo, José Antonio Tambo Íñiguez, Jaime Díaz Deus, Vicente Capdevila Cardona y José Luis Moris Marrodán.

(2) La elaboración presupuestaria

En otro contexto, en 1985 se acomete frontalmente la innovación de los aspectos orgánicos del presupuesto, atacando en apariencia de lleno la estructura tradicional de la Dirección al introducir los llamados grupos de trabajo. La orden de 1 de marzo⁴⁶⁷ contiene las normas para la elaboración de los presupuestos para 1986, para lo cual prevé la creación de grupos de trabajo para el análisis y revisión de los programas de gasto que requieran un estudio particularizado de su incidencia presupuestaria dentro de un marco plurianual, en el marco de la Dirección general de Presupuestos.

El proceso de creación de grupos de trabajo durante el Gobierno socialista prosigue con la elaboración de los presupuestos en 1986⁴⁶⁸, que plantean ya el problema de la adecuación de las estructuras orgánicas de la Administración pública a las categorías funcionales (y de programas) del gasto que administran. En 1986, año de transición presupuestaria, los grupos de trabajo están coordinados por la Dirección general de Presupuestos, y los grupos existentes coinciden aproximadamente con la clasificación funcional del gasto público. Pueden existir además subgrupos de trabajo en el seno de cada uno de los grupos, manteniéndose en todo caso que grupos y subgrupos son en realidad órganos bilaterales en los que se encuentran representantes de los centros gestores (servicios o ministerios) y de la Dirección general de Presupuestos. La misión -señala la norma- es proponer la distribución de los créditos entre los distintos programas de gasto de acuerdo con un marco de prioridades, para permitir la mayor participación de los Centros gestores en la asignación del gasto público y facilitar la progresiva adecuación de las estructuras orgánicas de la Administración pública a las categorías funcionales del gasto que administran.

Los grupos de trabajo se constituirán por la Secretaría de Estado de Hacienda, los integrarán los Centros Gestores y los coordinará la Dirección general de Presupuestos; tendrán a su cargo la revisión de los diferentes programas de gasto que en ellos se incluyen; serán seis, coincidentes con algunas de las clasificaciones funcionales del gasto: Servicios generales del Estado, Sistemas de Protección Social, Producción de Bienes Públi-

⁴⁶⁷ Resolución de 15 de marzo.

⁴⁶⁸ Orden de 21 de abril de 1986 por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1987 (BOE de 24)

cos de carácter social, Producción de Bienes Públicos de carácter económico, Regulación y apoyo a sectores productivos y Financiación de las Administraciones Territoriales.

En su seno se constituirán tantos subgrupos como políticas presupuestarias merezcan un tratamiento especial y diferenciado. Examinarán la documentación recibida de los Centros Gestores y, dentro del marco de referencia aprobado por el Gobierno, establecerán el orden de prioridades de los objetivos y propondrán la asignación de los créditos presupuestarios y, en su caso, plantearán alternativas de reducción del gasto. A estos efectos, la IGAE efectuará las auditorías de gestión presupuestaria que se requieran para conocer el grado de adecuación de los recursos humanos y materiales actualmente disponibles a los fines asignados a cada unidad orgánica y a cada objetivo de gasto.

Tal situación se mantiene en 1987⁴⁶⁹, con la participación en ellos, vía aportación de estudios sectoriales, de otras direcciones generales (Planificación, Tributos y Coordinación con las Haciendas Territoriales) y la creación de comisiones de análisis de subvenciones, transferencias y gastos fiscales (para revisar los incentivos sectoriales presentes en los presupuestos), y de comisiones para el análisis de programas afectos a la realización de servicios públicos (su misión es informar acerca de las dotaciones de efectivos que, dentro de los programas de gasto, sea preciso incluir para adecuar los medios humanos con los materiales).

Se apoya para ello en la Intervención, la cual ya no elaborará auditorías sino informes de gestión presupuestaria con la misma finalidad que tenían el año anterior. La orden de 20 de noviembre de 1987 estructura para ello las intervenciones delegadas en los ministerios. Al año siguiente se mantiene el mismo papel de la Intervención, que además evaluará el grado de eficiencia logrado en el empleo de los recursos.

En 1988⁴⁷⁰, ya con la existencia de la nueva Secretaría general de Planificación y Presupuestos, que integra a la Dirección general de Planificación en el área presupuestaria, se produce el cambio de la denominación de los grupos de trabajo por la de comisiones funcionales del gasto, estableciéndose además las comisiones de análisis de programas, de estructura claramente orgánica (similar a la de los subgrupos de trabajo). Este

⁴⁶⁹ Orden de 25 de marzo de 1987 de normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1988 (BOE de 1 de abril)

⁴⁷⁰ Orden de 8 de febrero de 1988 por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1989 (BOE de 10)

cambio de nombre, profundiza en el deseo de dar una impresión de organización funcional del presupuesto frente a la tradicional estructura orgánica y a la discusión de presupuestos en términos funcionales y no de ministerios. Las comisiones de análisis de programas, presididas por el Secretario general de Planificación y Presupuestos, actúan ahora sobre la totalidad de los programas, pero esta actuación se da en un marco orgánico, el de los “Grandes Centros Gestores” o ministerios, si bien se prevé la posibilidad de que concurran varios para el análisis de aquellos programas cuya ejecución está repartida entre dos o más de ellos.

A los grupos de trabajo se les denomina comisiones funcionales del gasto público y a los subgrupos subcomisiones. Para los estudios sectoriales necesarios para su actuación se da entrada a la Dirección general de Costes de Personal (olvidada hasta ahora) y a la Intervención. Estas comisiones son ahora presididas por el Secretario de Estado de Hacienda y, a través del Ministro de Economía y Hacienda, presentan al gobierno una propuesta de políticas de gasto prioritarias, todo ello en el marco de los escenarios macroeconómicos y presupuestarios anuales en la perspectiva del cuatrienio 1989/1992, que se seguirán elaborando y deslizando en años posteriores. La documentación de las comisiones funcionales del gasto público es elaborada por la Dirección general de Presupuestos, incluyendo datos referentes a la evolución presupuestaria y la ejecución del presupuesto del período 1985/88 por programas y de las dotaciones de personal en los años 1986 a 1988, así como información sobre las grandes cuestiones con incidencia presupuestaria.

En los dos años siguientes la situación es más confusa: las comisiones funcionales del gasto no coinciden en absoluto con la clasificación funcional y por programas del gasto, sino que se agrupan una serie de “grandes temas” en torno a los cuales se deben adoptar las decisiones de gasto. Las Comisiones de Análisis de Programas, que siguen presididas por el Secretario general de Planificación y Presupuestos, se adecuan, a pesar de su denominación, plenamente a la estructura orgánica del gasto, al ajustar su ámbito de actuación al de los grandes centros gestores (ministerios o secciones)⁴⁷¹.

Entre sus funciones está la elaboración del programa de inversiones públicas de carácter plurianual, dado que el Comité de Inversiones Públicas se dedica a conciliar los datos sobre inversiones que corresponden al Estado, a la Comunidad Europea y a las Co-

⁴⁷¹“sin perjuicio de que concurran varios para el análisis de aquellos programas cuya ejecución esté atribuida a dos o más de ellos”, previsión que la realidad muestra absolutamente inoperante

munidades Autónomas. La actuación del Comité de Inversiones Públicas cambia respecto al año anterior. Por una parte pasa a convertirse en un órgano auxiliar de las comisiones de análisis de programas, las cuales podrán requerir la evaluación técnica de proyectos de inversión o el asesoramiento por el CIP en la evaluación de proyectos. Por otro lado se dice que el CIP, como órgano encargado de la programación, evaluación y aprobación de los proyectos de inversión que han de figurar en el Programa de Inversiones Públicas, realizará el análisis y priorización de los proyectos de inversión propuestos por los centros gestores. Para ello cuenta como principal instrumento con la remisión directa desde los centros gestores de toda la documentación referente a los proyectos de inversión, incluyendo análisis de rentabilidad económica y social de sus planes de inversión.

El Programa de Inversiones Públicas deja así de ser elaborado por la Dirección general de Planificación, dedicada a sus proyecciones macroeconómicas, y es elaborado por las comisiones de análisis de programas (en realidad por la Dirección general de Presupuestos)⁴⁷².

Otras comisiones son las específicas que examinan las propuestas de Contrato-programa en el seno de la Secretaría general de Planificación y Presupuestos. Integrada por representantes de los centros gestores afectados, de la empresa y de los departamentos u organismos autónomos de tutela, estarán coordinados por la Dirección general de Planificación, que evalúa sus Planes de Actuación Inversiones y Financiación y establece las normas sobre estructura, contenido y procedimiento de elaboración de los contrato-programas.

Como novedad, en 1989⁴⁷³ se denomina a las comisiones “funcionales del presupuesto”, en lugar de “del Gasto Público”, ya que deben analizar también los ingresos. La otra novedad es que las propuestas que deben establecer se referirán no sólo al ejercicio presupuestario siguiente, sino al período 1990/1993. También es importante el cambio en cuanto al objeto de cada una de las comisiones, que recogen una terminología en la línea de la modernización de las Administraciones públicas propiciada por el Ministerio de igual nombre (año de políticas y escenarios). Finalmente, profundizando en la impresión

⁴⁷²El alto grado de desarrollo de la información contenida en los anexos de inversiones lo hacían difícil de manejar por la Dirección General de Planificación, ocupada en realizar estudios y adoptar decisiones sobre grandes magnitudes macroeconómicas

⁴⁷³Orden de 13 de febrero de 1989 que contiene las normas para la elaboración de los presupuestos de 1990 (resolución de 6 de abril).

de colegialidad y en la participación de los departamentos, se elimina toda mención tanto a subcomisiones como a la participación de las direcciones generales de la Secretaría general de Planificación y Presupuestos en la elaboración de estudios sectoriales.

Las comisiones de análisis de programas mantienen sus funciones y las extienden a la práctica totalidad del proceso inversor, por lo que el Programa de Inversiones Públicas es producido por ellas y no por el Comité de Inversiones Públicas. Se prevé que sus propuestas sean sometidas a la consideración del Consejo de Ministros y se mantiene constante el papel de la intervención, proporcionando informes de gestión presupuestaria y evaluaciones de eficiencia.

La actuación del Comité de Inversiones Públicas es muy distinta de todo lo que ha sido hasta ahora. Toma como base el Programa de Inversiones Públicas elaborado por las comisiones de análisis de programas y las asignaciones del Fondo de Compensación Interterritorial y del FEDER realizadas por la Dirección general de Planificación. A partir de ello elabora los Programas de Desarrollo Regional y los Programas Operativos. Es de destacar que toda la documentación presupuestaria referente a las inversiones debe remitirse directamente a la Dirección general de Presupuestos y no al CIP.

La orden de 17 de mayo de 1990 contiene las normas de elaboración de los presupuestos para 1991, excepcional por hallarse el presupuesto de 1990 prorrogado con motivo de las elecciones generales de octubre de 1989. El preámbulo se refiere a la elaboración teniendo en cuenta los escenarios macroeconómicos y presupuestarios 1990-93, a la extensión del seguimiento a mayor número de programas, a la actuación de las comisiones funcionales y de las comisiones de análisis de programas, así como a la de la Intervención, del Ministerio para las Administraciones Públicas (cuya única mención en la orden es la del preámbulo) y del Comité de Inversiones Públicas. Además la Dirección general de Presupuestos tramitará los documentos y se reducen a cinco las comisiones funcionales del presupuesto. Se refuerza el papel del CIP como órgano de relación y consulta con las diversas administraciones públicas sobre el marco inversor plurianual y la política regional, papel que ya se contenía en la orden del año anterior.

Durante 1991⁴⁷⁴ tres son las clases de comisiones que coexisten, siendo la principal novedad la refundición de las cinco comisiones funcionales en una Comisión Funcio-

⁴⁷⁴Orden de 17 de abril de 1991 por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1992 (BOE de 19)

nal del Presupuesto presidida por el Secretario de Estado de Hacienda, coordinada por el Secretario general de Planificación y Presupuestos y de composición abierta e interministerial. Las comisiones de análisis de programas se adecuarán no a la clasificación funcional o por programas del gasto (teóricamente interministeriales), sino a la clasificación orgánica por ministerios. Estarían presididas por el Secretario general de Planificación y Presupuestos y contarían con los informes de gestión presupuestaria elaborados por la Intervención. El Comité de Inversiones Públicas realizaría la coordinación entre las distintas administraciones públicas y la Dirección general de Planificación.

El proceso que presenta la orden de elaboración se basa en una cascada de actuaciones de las diversas comisiones, que a su vez termina en la elaboración de los estados de gastos por parte de la Dirección general de Presupuestos, que prácticamente se limita, de acuerdo con la orden de elaboración, a transcribir lo que viene decidido por las diversas comisiones.

El punto de partida es la aprobación de los Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda. A continuación se realiza la propuesta de asignación funcional del ingreso y el gasto y el establecimiento de directrices y prioridades de gasto por parte de la Comisión Funcional del Presupuesto. Finalmente, las comisiones de análisis de programas determinan las asignaciones financieras de cada programa de gasto, en relación con los objetivos que los mismos deben conseguir.

La realidad es un poco diferente. En primer lugar la Comisión Funcional del Presupuesto, bajo cuya denominación debe considerarse una pluralidad de comisiones dirigidas por Hacienda, que nos lleva de nuevo a un modo orgánico de presupuestar. Al ser de composición abierta e integrarla los distintos centros gestores (de ahí que, considerando el elevado número de centros gestores, defendamos que se trata en realidad de una pluralidad de comisiones, las cuales tienen en común estar dirigidas por los altos cargos de Hacienda ya mencionados), sin delimitar qué centros gestores se reúnen simultáneamente, era de esperar que fueran los pertenecientes a un mismo ministerio o sección.

En lugar del proceso colegiado que parece indicar la orden de elaboración, lo más relevante es que la elaboración de los estados financieros de los programas a partir de las grandes decisiones tomadas por el Consejo de Ministros, se realiza en realidad por un proceso conjunto entre la Dirección general de Presupuestos, las oficinas presupuestarias y, en ciertos casos, algunos centros gestores de cierta entidad de los diversos ministerios.

Unas y otras comisiones son modos de denominar a las reuniones bilaterales que tradicionalmente se han dado entre el Ministerio de Hacienda y cada uno de los diversos ministerios. Éstas y no las comisiones funcionales y de programas son las que van adoptando las decisiones marginales a partir de las tomadas por el Consejo de Ministros y preparadas previamente por la Secretaría general de Planificación y Presupuestos y la Dirección general de Planificación. Y dado que la reunión bilateral no tiene un carácter continuo y permanente, son las decisiones tomadas por los altos cargos de Hacienda (Secretario de Estado y Secretario general de Planificación y Presupuestos), apoyados en las direcciones generales de Planificación y de Presupuestos las que van determinando en gran parte la asignación real de gasto, que se ve facilitada por la existencia de las redes de información reflejadas en el apartado primero de este capítulo⁴⁷⁵.

C. La organización del presupuesto en los centros gestores

a) Órganos superiores de cada departamento con competencias presupuestarias: subsecretarías, secretarías generales y secretarías de Estado

Inicialmente, la presupuestación, junto a las demás tareas relacionadas con el mantenimiento o infraestructura de los departamentos (personal, programación e inversiones, gestión económica, organización y régimen interno) se sitúa en las tradicionales direcciones generales de servicios (así en el Ministerio del Aire en 1955⁴⁷⁶), sea en subdirecciones de administración financiera, de servicios, o en las clásicas oficialías mayores. Durante mucho tiempo la organización presupuestaria fuera del Ministerio de Hacienda es muy escasa, dispersa y no hay excesivas innovaciones. Se limitan a hacer llegar a la Intervención general, primero, o a la Dirección general de Presupuestos, más recientemente, sus propuestas de gastos, e intervienen después como meros órganos de tramitación del presupuesto (con la amplia extensión que esta labor puede tener en los distintos ministerios).

⁴⁷⁵DEBBASCH (1972) P.439 "Los sistemas de racionalización de opciones presupuestarias son todos dependientes de un ambiente tecnológico. Sin las capacidades de cálculo y de memoria de los ordenadores electrónicos, los sistemas no hubieran jamás salido de las consideraciones intelectuales"

⁴⁷⁶Decreto-Ley de 27 de mayo de 1955

Una cuestión a plantearse aquí es la tensión entre centralización y descentralización en la toma de decisiones presupuestarias. Tratándose de conjuntos orgánicos diferentes, los que forman el Ministerio de Hacienda y los restantes ministerios, ¿existe una descentralización real de la decisión hacia los ministerios o centros gestores con la atribución a éstos de ciertas funciones en cuanto al presupuesto? ¿O se trata meramente de una desconcentración de ciertas tareas con el fin de facilitar el trabajo, sin que a tal desconcentración acompañe la potestad de tomar decisiones de importancia?

En principio la reforma emprendida en 1979 parece ir en el sentido de descentralización del gasto público, siendo fruto de los trabajos de la Comisión para la Racionalización y la Descentralización del Gasto Público. Sin embargo se puede decir que la reforma operada es de importancia secundaria, dado que el Ministerio de Hacienda conserva sus tradicionales prerrogativas. A este respecto es de cierto interés comprobar si en el caso español se dan estrategias presupuestarias del tipo de las que describe Wildavsky en el contexto americano, y qué órganos representan en España las distintas posiciones.

Debemos decir que, contestando por adelantado a lo planteado al principio de este apartado, aunque no creemos que se haya operado una auténtica descentralización de la decisión presupuestaria hacia los ministerios gestores del gasto, los avances contenidos son inmensos respecto a la situación anterior, y aun mayores respecto a lo pretendido por algunos protagonistas de la actual presupuestación.

Así, uno de los funcionarios y políticos de mayor duración y papel más relevante en el campo presupuestario, José Barea⁴⁷⁷, sugería en 1971 que se crease en cada departamento un servicio de presupuestos (al que se describe como algo similar a las actuales oficinas presupuestarias), para el cual se nombrase un Delegado del Ministerio de Hacienda, con la siguiente argumentación que debe sonar familiar:

“Como quiera que las funciones del Jefe de este Servicio de Presupuestos y las del Interventor Delegado del Ministerio de Hacienda estarán íntimamente relacionadas, podría elegirse la solución de nombrar en cada Departamento un Delegado del Ministerio de Hacienda, que tendría a su cargo conjuntamente las funciones de presupuesto y de

⁴⁷⁷ Pasos para la implantación en España de un presupuesto por programas, op. cit. p.325

intervención y contabilidad, evitándose de esta manera la creación de un nuevo órgano y asegurándose la coordinación de todos los cometidos.”

Por otro lado la conexión de los presupuestos con la contabilidad se ve de manera contrapuesta en la pretensión de dar a la Dirección general de Presupuestos y a las propias oficinas de presupuestos de los departamentos “*un protagonismo apreciable en la contabilidad del gasto y, por tanto, en la de costes.*”⁴⁷⁸, pero ninguna de las dos soluciones “extremas” se impone totalmente, creándose oficinas presupuestarias en los departamentos distintas de la intervención delegada, pero atribuyéndose a las mismas escasas posibilidades sobre la contabilidad.

Estos órganos se han movido a lo largo del tiempo entre dos situaciones muy diferentes, de importancia variable en cada momento. En primer lugar el Subsecretario ostenta únicamente funciones de intendencia y de apoyo general, ocupándose de lo que hoy denominaríamos la infraestructura y la gestión material de las cosas menudas⁴⁷⁹.

Por otro lado el Subsecretario se configura como órgano superior del ministerio después del Ministro, con funciones de mando o de coordinación de los restantes órganos del ministerio. Como tales viceministros se reúnen semanalmente en la Comisión General de Subsecretarios (luego incluyó también a los secretarios de Estado), que suelen aprobar las cuestiones que, siendo competencia del Consejo de Ministros, no tiene aspectos polémicos ni por tanto suscita discrepancias de algún integrante de la comisión.

Como responsables del apoyo general se encargan, entre otras materias, del presupuesto del departamento. Pero en estos órganos también, todo depende de las circunstancias concretas de cada departamento, dándose sobre todo el caso de que, en los ministerios de muy pequeña dimensión, el subsecretario asuma funciones de contenido más es-

⁴⁷⁸Discurso de presentación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979 ante el Congreso de los Diputados por el Ministro de Hacienda.

⁴⁷⁹Tal es la situación a principio de siglo en el Ministerio de Hacienda, en el que tanto el Subsecretario como los demás jefes de los órganos centrales del ministerio son “Jefes Superiores de Administración” de igual categoría, Reglamento Orgánico de la Administración Central de la Hacienda Pública de 13 de octubre de 1903

pecializado y político y abandone sus características labores de mantenimiento de tipo horizontal⁴⁸⁰.

Durante la época de innovaciones presupuestarias de finales de los años 70, algunos asumieron un papel relevante en la implantación de nuevas técnicas presupuestarias, como el de Obras Públicas y Urbanismo, que llegó a dictar una Orden Circular (conjunta con el Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público) determinando normas para el seguimiento del presupuesto por programas durante el año 1979⁴⁸¹.

En general su papel está bastante condicionado por la personalidad del ministro respectivo y su dedicación a las tareas presupuestarias y, sobre todo, por la existencia de otros altos órganos u órganos superiores con competencias en el presupuesto.

A partir de la transición política se crean nuevos órganos superiores en la Administración del Estado, que o bien estaban inéditos (Secretarías de Estado), o su uso había sido muy restringido (segundas o terceras subsecretarías o secretarías generales⁴⁸²). Pues bien, la creación de tales órganos superiores, que no es el objeto de este trabajo, lleva consigo dos hechos en torno al presupuesto.

Por una parte, la posición del tradicional subsecretario de cada ministerio no podía seguir siendo la misma en su importancia y en su relación con el ministro del propio departamento.

Ni es ya el “segundo” indiscutido del departamento, con cierta autoridad sobre el conjunto de éste, que se plasma sobre todo en los aspectos administrativos generales como puede ser el personal y el presupuesto. Ni su competencia se extiende al conjunto de los asuntos presupuestarios del departamento, dado que existen cargos del mismo o superior rango al suyo, que se convierten en competidores triunfantes en esta materia. Así pues el subsecretario tradicional, comprendido el que existe en la Administración cuando se regulan las oficinas presupuestarias de los ministerios en 1979, deja de existir, mino-

⁴⁸⁰Es el caso de la Subsecretaría de Economía al suprimirse la Secretaría de Estado para la Coordinación y la Programación Económicas en 1979, y el de las Subsecretarías de ministerios como el del Portavoz del Gobierno o el de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno

⁴⁸¹Documento datado en enero o febrero de 1979

⁴⁸²La denominación había sido utilizada ya en la Segunda República para referirse a los subsecretarios, y en Defensa existen tres secretarías generales ya en 1938

rándose su importancia cada vez que surgen nuevos altos cargos como los que aquí estamos considerando.

Pero, en segundo lugar, ¿cuál es el papel presupuestario de los nuevos cargos? ¿Se convierten en nuevos subsecretarios cuya competencia se ciñe a una parcela más restringida de la actividad ministerial? ¿O son altos cargos con competencia restringida en los aspectos tradicionales de las viejas subsecretarías? La situación, como suele ser habitual en la Administración, dista de ser clara. Por una parte no existe una regulación general de unos y otros órganos, ni es la misma situación a lo largo del tiempo en cada ministerio. Por otro lado, no se revisa a fondo la situación existente hasta la creación de estos nuevos órganos, con lo que el interlocutor por antonomasia en la negociación presupuestaria con el Ministerio de Hacienda continúa siendo el subsecretario del departamento y sus órganos de apoyo.

Finalmente, la situación real dependerá no de la regulación legal, sino de la situación política relativa de quien ocupa cada cargo, de su impronta personal y de la importancia que asigne cada alto cargo a los aspectos presupuestarios.

Para empezar, al crearse en 1977⁴⁸³, se trata de dar una nueva organización general a la Administración del Estado, tratando de reforzar la coordinación, no meramente de crear nuevos cargos de tipo político. Así, aunque se crean cinco Secretarías de Estado, se suprimen en cambio diez subsecretarías. En la actualidad no existe nada que se asemeje a un modelo general en el que los titulares ocupan los cargos que corresponden a la estructura orgánica de un ministerio. Con frecuencia lo que ocurre es que se crean los órganos en función de la persona llamada a ocuparlos, y cada vez más lo que importa es el rango personal del titular y no la unidad ocupada.

Finalmente en el ámbito militar, hay que mencionar que la aplicación de técnicas de programación y planificación de los recursos tiene un camino propio. En el área de Defensa desde los años sesenta⁴⁸⁴ se trabaja en la elaboración de leyes propias de dota-

⁴⁸³Real Decreto 1558/1977 de 4 de julio por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado (BOE de 5). Se crean por este Real Decreto, además del Ministerio de Defensa, cuatro ministerios de vida efímera o variable: Sanidad y Seguridad Social, Economía, Cultura y Bienestar y Transportes y Comunicaciones

⁴⁸⁴El Ministerio de Marina inició en 1964 cambios orgánicos dirigidos a una mejor planificación y programación financiera, que concluyeron en la Ley Orgánica de la Armada de 1970 y el "Programa Naval". La Ley 32/1971 (que incorpora al anterior los "Planes de Labores" del Ejército de Tierra y del Aire), el Real Decreto 5/1977.

ciones económicas. Esto hace que la programación económica común que surge a partir de la creación del Ministerio de Defensa⁴⁸⁵ y de la regulación de los órganos superiores del Estado en relación con la defensa Nacional⁴⁸⁶, se superponga a una tradición de programación separada y “rival” en la obtención de recursos presupuestarios.

A ello hay que añadir la diversidad de instrumentos planificadores que coexisten en la Defensa: Directiva de Defensa Nacional, Plan Estratégico Conjunto, Objetivo de Fuerza, Directiva 01/78 del Ministro de Defensa sobre criterios doctrinales en relación con la aplicación del presupuesto por programas en la defensa...⁴⁸⁷

Aunque sea marginalmente, hay que referirse al dato de que en el Ministerio de Defensa, a pesar de existir órganos comunes para la elaboración presupuestaria tales como la oficina presupuestaria y la Secretaría de Estado de Defensa (no la subsecretaría, órgano superior menor en este ministerio) el papel principal lo siguen manteniendo los Estados Mayores de los tres Ejércitos, que fijan internamente el reparto de las grandes cifras presupuestarias.

b) Órganos de elaboración y gestión presupuestaria

Habría que esperar hasta bien entrada la reforma política en 1979, para observar cambios importantes en esta organización y nuevas funciones que realizar, que se asignan a las oficinas presupuestarias, creadas a partir de la primavera de 1980.

En la presentación del presupuesto para 1979 ante el Congreso de los Diputados por el Ministro de Hacienda, se incluyen referencias a la *“desresponsabilización de los gestores del gasto en la elaboración del Presupuesto ante el cual no se suelen sentir comprometidos, sino constreñidos”*, ante lo cual se preconiza la creación de oficinas de presupuestos en cada centro gestor para responsabilizar a éstos de la elaboración de presupuestos. El Programa Económico del Gobierno para 1979 señalaba, entre las medidas

⁴⁸⁵ Real Decreto de 4 de julio de 1977.

⁴⁸⁶ Ley 83/1978, de 28 de diciembre.

⁴⁸⁷ Para un acercamiento a la presupuestación por programas de Ministerio de Defensa y su control, ver artículo de José MARTÍN FERNANZ, El presupuesto por programas de Ministerio de Defensa y su control, en Presupuesto y Gasto Público nº 4, Madrid 1979, p.124 y ss. y el artículo La Armada y las nuevas técnicas presupuestarias, Presupuesto y Gasto Público nº ?, 1980, p. 159 y ss.

de perfeccionamiento del proceso presupuestario, la creación de oficinas presupuestarias en cada departamento ministerial, para un mejor control del gasto público⁴⁸⁸.

El propio Programa Económico del Gobierno define los objetivos perseguidos: la descentralización del proceso de elaboración presupuestaria, su perfeccionamiento y la simplificación burocrática de su gestión. Así, se considera que se continúa con el perfeccionamiento del proceso presupuestario iniciado hace años, con la implantación, ahora, de sistemas de presupuestación por programas y de presupuesto base cero, como métodos más adecuados para una asignación racional de los recursos públicos, la adopción de nuevos métodos de decisión de gasto y la revisión de los programas de gasto existentes.

Basándose en esos objetivos se definen las funciones de las oficinas presupuestarias, que tratan de aglutinar en una sola unidad administrativa servicios dispersos de presupuestación, análisis y evaluación ya existentes en muchos departamentos ministeriales, lo cual permitirá integrar y armonizar las fases del proceso presupuestario, conectarlo con los planes y programas operativos a corto y medio plazo de los servicios gestores y disponer de un órgano de trabajo permanente, y no esporádico, para la elaboración, decisión y seguimiento del presupuesto.

La situación preexistente era descrita del siguiente modo cuando aún no estaban implantadas del todo las oficinas presupuestarias en 1980:

“- Práctica desconexión de los planes y programas del Departamento ministerial con los mecanismos presupuestarios, de modo que no es infrecuente una formulación idealizada de aquéllos lejos de cualquier posible ejecución con los medios previsiblemente disponibles, incurriendo en la confusión de planes y programas de acción con inventarios, más o menos sistematizados, de necesidades previstas y demandas detectadas. Por otra parte, en la misma línea de desconexión aludida, la indeseable independencia que se ha comentado se traduce generalmente en una insuficiente (a veces inexistente) desagregación de las grandes formulaciones, contenidas en planes y programas, en fases o etapas y en la carencia de un calendario de acciones a emprender por los distintos servicios ministeriales en cada tramo presupuestario, con expresión precisa de resultados y objetivos a cubrir y, por supuesto, de medios requeridos.

⁴⁸⁸Real Decreto 2855/1979, de 21 de diciembre, que crea las Oficinas Presupuestarias, Boletín del 28

- Corolario de lo anterior es la presencia de una pseudoplanificación que se afronta al nivel de cada Centro directivo de forma aislada prescindiendo, por ello, de una visión más amplia de las implicaciones que su ejecución podría, y en muchos supuestos debería, tener sobre los demás Centros del mismo Departamento invalidando, aunque no sea más que parcialmente, la eficacia esperada de las acciones planeadas.
- Inexistencia de una disciplina presupuestaria interna al Departamento (que nada o poco tiene que ver con la impuesta por las Intervenciones delegadas a través de la fiscalización del gasto) que se pone de manifiesto en la práctica carencia de una metodología para la confección del Presupuesto y desde luego en la coexistencia de muy variados criterios de elaboración de las previsiones presupuestarias, muchas veces contradictorios.
- Ausencia en algunos casos y multiplicidad en otros de sistemas de información, lo que determina la imposibilidad en el primer caso y la dificultad, a veces insuperable, en el segundo de proceder a un seguimiento, integrado a nivel ministerial, del presupuesto en base a medios utilizados, resultados alcanzados y objetivos cubiertos en la ejecución presupuestaria.
- La falta de coordinación entre los distintos Centros de un mismo Departamento ministerial conduce, como no podía ser menos, a una situación en la que cada uno de ellos constituye su propia célula presupuestaria aparentemente autosuficiente contribuyendo a acentuar la insuficiencia en la dotación de medios humanos y materiales puestos al servicio de la gestión presupuestaria y provocando duplicidades de actividades y documentación en contra de una mínima exigencia de eficiencia. Asimismo es fácilmente detectable una carencia de formación específica del personal, con cometidos en este campo que, en algunos casos, sólo desempeñan de un modo provisional y transitorio.
- Muchas de las consideraciones anteriores podrían haberse resumido en un solo enunciado: en la práctica, el presupuesto no se utiliza como instrumento para

la gestión interna, a diferencia de lo que ocurre en otras Administraciones y, desde luego, en el mundo de la empresa privada...

- En la misma línea de señalar las deficiencias actuales no puede olvidarse el hecho de la complejidad y multiplicidad de relaciones que se establecen con el Ministerio de Hacienda en la fase de negociación del anteproyecto de Presupuesto del Departamento en cuestión como a la hora de hacer frente al excesivo volumen de las modificaciones de créditos solicitadas sobre las dotaciones inicialmente asignadas. La considerable casuística de cada Centro directivo acentuada por la inexistencia de un órgano que filtre y pondere las demandas de cada uno de ellos dotándolas de una dimensión válida en el marco del Ministerio constituye, ciertamente, un elemento incompatible con cualquier intento de sistematización de la gestión presupuestaria.

- No parece posible descartar, en la situación actual y como consecuencia de la variedad e irregularidad de procedimientos aludidos, una indeseable falta de transparencia en todas las fases del proceso presupuestario que no permite en la mayoría de los casos ningún juicio de pertinencia sobre la asignación y utilización de recursos salvo el que quepa formular al final del ejercicio, momento en el que, como no puede ser de otro modo, los hechos consumados imposibilitan cualquier rectificación que hubiera podido ser deseable.”⁴⁸⁹

Como veremos, esta situación se basa en tres cuestiones puramente organizativas como son las funciones asignadas, su situación en la estructura y los medios de que se dota a estas unidades.

a) La confusión de funciones

En este apartado hay que referirse a los fines contrapuestos que a veces se asignan a las oficinas presupuestarias, que en su origen alcanzan incluso a realizar la labor de evaluación de los servicios a transferir a las comunidades autónomas y entes preautonómicos,

⁴⁸⁹En general sobre todo lo que se refiere a las oficinas presupuestarias en el momento de su creación el artículo de Fernando MARTÍN-CRESPO CABILDO Las Oficinas Presupuestarias y la racionalización del gasto público, Presupuesto y Gasto Público nº 5, 1980, p. 107 y ss.

y en ocasiones no se pueden distinguir de las que tienen las asesorías económicas, las unidades de pura gestión o, al contrario, las funciones de asesoramiento típicas de los gabinetes y de los puestos de vocal asesor.

Por un lado las oficinas presupuestarias quedan separadas de las típicas funciones contables que habían tenido las oficinas de contabilidad de los ministerios, encargadas antiguamente de la formación de los presupuestos. Por otra parte las funciones nuevas no son totalmente homogéneas. Van desde el control del gasto público, función típica de la intervención, hasta el perfeccionamiento del proceso de elaboración presupuestaria, pasando -un tanto indeseablemente- a la mera gestión de los créditos del departamento o, en los pequeños departamentos que se crean al final del período socialista como Relaciones con las Cortes, Portavoz del Gobierno y Asuntos Sociales, a ser una especie de unidades de gestión económica del estilo de las oficialías mayores, o las subdirecciones generales de gestión económica y gestión financiera, aunque con un ámbito más amplio.

Así parte de sus funciones no están relacionadas con la elaboración, seguimiento y evaluación del presupuesto, sino que comparten las funciones de gestión de los créditos con otras unidades de los departamentos.

Según la norma de regulación general, tendrían las siguientes funciones:

a) Formular, en términos de objetivos y programas de gasto, incluso plurianuales, los planes de actuación y proyectos de los Servicios departamentales.

b) Informar y proponer, en su caso, a la Comisión Presupuestaria la revisión de los programas de gasto.

c) Desarrollar las instrucciones para la elaboración del Presupuesto que, conforme a la Ley General Presupuestaria; dicten el Gobierno, el ministerio respectivo y el Ministerio de Hacienda, y velar por su aplicación.

d) Elaborar el anteproyecto de presupuesto del Departamento; coordinar la elaboración de los presupuestos de los Organismos autónomos y consolidarlos con el del ministerio, así como tramitarlos en la forma reglamentaria al Ministerio de Hacienda.

e) Informar y tramitar las propuestas de modificaciones presupuestarias de los Servicios y Organismos.

f) Informar los proyectos de disposiciones y resoluciones del Departamento con repercusión sobre el gasto público.

g) Realizar el seguimiento y evaluación de los programas de gasto.

h) Coordinar los trabajos para el cálculo del coste de los Servicios del Departamento a transferir a los Entes preautonómicos y Comunidades Autónomas.

Además, sendas órdenes de 1980⁴⁹⁰, en aplicación de un acuerdo de Consejo de Ministros que pretendía la racionalización y reducción del gasto público⁴⁹¹, daban un importante papel en el estudio y propuesta del gasto público a las oficinas presupuestarias, precisamente en una actividad próxima a las técnicas de presupuesto en base cero.

A partir de entonces, las oficinas presupuestarias desarrollan además las siguientes funciones:

a) Informar y asesorar en materia presupuestaria a todos los centros del departamento.

b) Coordinar los anteproyectos parciales de los presupuestos elaborados por las distintas unidades orgánicas del departamento (salvo Ministerio de Justicia en el que los elabora íntegramente).

c) Llevar a cabo las negociaciones con el MEH, informando y justificando las propuestas de asignaciones, para la elevación del anteproyecto de los PGE y su posterior elevación al Consejo de Ministros.

d) Informar las enmiendas a la LPGE en relación con el departamento.

e) Coordinar los programas de inversiones de las unidades, así como las necesidades desde el punto de vista financiero, de acuerdo con las prioridades establecidas por las autoridades del departamento.

f) Coordinar con el MEH todos los temas presupuestarios y financieros, para asegurar su adecuación a las directrices de la política económica.

g) Coordinación financiera y presupuestaria con la Unión Europea en los temas relativos al departamento.

⁴⁹⁰Orden de 4 de febrero de 1980 por la que se aprueban normas para la elaboración de la memoria justificativa de los proyectos de leyes y disposiciones administrativas, y orden de igual fecha sobre revisión y evaluación de los programas de gasto de los departamentos ministeriales y de sus organismos autónomos.

⁴⁹¹Acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de mayo de 1979, en relación con el Programa Económico del Gobierno.

h) El desarrollo y mantenimiento de la contabilidad analítica (¿?). Esta función no se lleva a cabo en ningún departamento⁴⁹²

Se crea además la Comisión Presupuestaria, presidida por el subsecretario, que tiene representación de todos los servicios y organismos autónomos del departamento. Su secretario es el jefe de la oficina presupuestaria y eleva propuestas al ministro respecto a:

- a) La aprobación del anteproyecto de presupuesto.
- b) La formulación de criterios de prioridad.
- c) La revisión de programas existentes.
- d) El seguimiento de la ejecución de los programas.

Se dispone que, para el cumplimiento de sus fines, las Intervenciones Delegadas les facilitarán la información que precisen, lo que explica los escasos medios que, inicialmente y hasta la actualidad, se proporcionan a las oficinas presupuestarias. Este hecho contrasta abiertamente con las funciones asignadas por sus normas de creación y regulación, y con la importancia que habitualmente se ha dado a la creación de estos órganos ministeriales.

Con el tiempo, a este planteamiento de órganos muy técnicos para la implantación de un nuevo sistema presupuestario sucede otro de concebirlas como meros órganos de gestión económica, lo que parece más adecuado a lo limitado de los medios. Pero tampoco en este campo ostentan un papel principal, al existir otros órganos de gestión de personal o de programación o gestión de inversiones y de bienes materiales que les disputan el campo de actuación. No es posible datar exactamente cuando se produce esta conversión de funciones, dado el proceso progresivo en que nos situamos. Sin embargo, nos aventuraríamos a afirmar que ocurre precisamente con la vinculación jurídica de los programas y el abandono de los ensayos técnicos a lo largo de 1983. Desde entonces hasta la actualidad, las oficinas presupuestarias desempeñan un papel de interfaz entre cada ministerio y

⁴⁹² Estudio Organizativo de los Servicios Comunes de la Administración del Estado. II Programación y Presupuestación, KPMG Peat Marwick- Ministerio para las Administraciones Públicas, noviembre de 1989.

el de Hacienda, esto es, un órgano transmisor de información, instrucciones y comportamientos en una doble dirección y en dos grandes períodos.

El primer período es el de elaboración presupuestaria. Primeramente la oficina presupuestaria suministra a la Dirección general de Presupuestos las primeras cifras que componen el anteproyecto de presupuesto de cada departamento, coordinando las peticiones de créditos de los distintos centros gestores (en general, direcciones generales) y organismos autónomos de ellos dependientes. Frente a su propio ministerio la oficina presupuestaria actúa no sólo como coordinadora de la información presupuestaria que se remite a Hacienda, sino que además comparte con éste el papel de defensor de los recortes de gasto y de normalizador de la información. Así, durante un período las relaciones de la oficina presupuestaria se mantienen con el propio ministerio, para posteriormente mantenerla fundamentalmente con la Dirección general de Presupuestos, debatiendo con ésta los criterios de reparto de las grandes asignaciones de crédito y transmitiéndolos a los centros del ministerio.

Un segundo período es el de la ejecución y modificación de los créditos, un tanto alterado por los cambios efectuados por los gobiernos del PSOE. La vinculación de los créditos va acompañada de una mayor complejidad y cantidad de los posibles epígrafes presupuestarios, así como de una redistribución de las competencias en materia de modificación de créditos, aparentemente mediante una ampliación del margen de maniobra de los gestores de los créditos. Esto lleva a que se produzca un enorme número de modificaciones presupuestarias, bien en el interior de los departamentos, bien con la intervención del Ministerio de Economía y Hacienda. En ambos casos es necesaria la intervención de la oficina presupuestaria, que dedica gran parte de sus energías a enmendar el producto de una pésima presupuestación, o a traducir a términos operativos la macropresupuestación que no ha tenido en cuenta las necesidades de las unidades operativas.

De este modo, la confusión de las funciones asignadas, bien por obligar a las oficinas presupuestarias a colaborar en tareas de gestión económica impropias de este tipo de unidades supuestamente programadoras, bien por convertirlas en las desfacedoras de los entuertos vía modificaciones de crédito, impide disponer de unas unidades para la presupuestación racional y el seguimiento de los objetivos recogidos en los presupuestos.

Un estudio organizativo encargado por el Ministerio para las Administraciones Públicas sobre los servicios comunes de los departamentos describía del siguiente modo los puntos débiles del funcionamiento de la presupuestación en los ministerios:

-No existe programación previa propiamente dicha, salvo contadas excepciones y tímidas experiencias.

-A lo sumo, puede decirse que la función de programación está implícitamente subsumida en la función de presupuestación.

-En tal sentido, casi no se realiza más programación que la que formalmente se incorpora a las fichas presupuestarias para justificar el mantenimiento de los créditos abiertos y la conservación, al menos de las cuantías ya acreditadas.

-En la práctica, el MEH podría elaborar por sí solo la práctica totalidad del nuevo presupuesto.

-Con los medios de que dispone y de acuerdo con las pautas admitidas, el MEH está en condiciones de mantener permanentemente actualizado el anteproyecto de presupuestos del Estado.

-Esto es posible porque, de siempre, ha primado la facilidad de manejo de los asuntos económicos sobre cualquier otra consideración finalista.

-El bloque económico es monolítico porque todos los instrumentos esenciales de esa política (Dirección general de Presupuestos, IGAE, Dirección general del Tesoro y Política Financiera, etc.) han estado siempre bajo la dirección única del mismo Departamento.

-En estas condiciones, las funciones de programación-presupuestación no están orientadas a facilitar y a mejorar la gestión.

-La función de presupuestación está siendo empleada solamente para,

.dar a conocer hasta dónde los Ministros titulares de cada Departamento y los demás Centros Gestores pueden comprometerse al contraer gastos y para,

.controlar a ultranza los gastos e ingresos del Estado.

-En esta orientación predominante coinciden, por muchas y diferentes razones, tanto el Ejecutivo como el propio Legislativo, al menos, teóricamente.

-Por lo demás, desde un punto de vista más técnico, la característica más relevante de la orientación actual de estas funciones en los Departamentos de la Administración del Estado, la constituye la importante falta de vinculación existente entre las funciones de presupuestación y las funciones de programación.

Una excepción a estos comentarios la constituyen los programas de inversión incluidos en el Plan de Inversiones Públicas (PIP).

Las funciones de presupuestación, reducidas prácticamente a una actividad predominantemente tramitadora, no se sienten como suficientemente necesarias en los De-

partamentos, siendo su móvil el cumplimiento de la normativa vigente en la materia y los preceptos emitidos por el MEH.⁴⁹³

Estos juicios se complementan con el, sin duda excesivo pero orientador, comentario de que la relación entre las oficinas presupuestarias y el MEH es de carácter jerárquico, siendo el MEH el superior de todas las restantes organizaciones.

b) El nivel jerárquico y las relaciones con los órganos superiores del departamento

Para empezar hay que señalar que el Programa Económico del Gobierno preveía que las oficinas presupuestarias fueran coordinadas funcionalmente por el Ministerio de Hacienda y estuvieran integradas “básicamente” por funcionarios del departamento respectivo adscritos a las mismas, lo que ya las coloca como un órgano intermedio entre dos ministerios, de doble adscripción, situación algo menos clara pero en la línea de lo que son las intervenciones delegadas en el aspecto contable.

El “nivel adecuado a las responsabilidades que le corresponden”⁴⁹⁴ resulta ser el de Subdirección general. Así, con el rango máximo de Subdirección general, existirá en todos los ministerios y se coloca bajo la dependencia del subsecretario del departamento, quien preside además la comisión presupuestaria, órgano intermedio entre los puramente técnicos y los de decisión política.

Inicialmente, cuando bajo el ministro de cada departamento existe tan sólo uno, o a lo sumo dos, subsecretarios encargados de la gestión ordinaria de los asuntos y especie de viceministro administrativo, se hace depender a las oficinas presupuestarias de estos órganos superiores. Esto implica una cierta cercanía a la cúspide del ministerio y su inserción en el órgano de competencia general por excelencia del mismo.

Por otra parte, aunque esto no llegó a cuajar en la regulación o decisión final, se debatió en su momento el nivel orgánico que deberían tener las oficinas presupuestarias: Subdirección o dirección general, integradas en este último caso por dos subdirecciones generales: la Subdirección general del Presupuesto y la Intervención Delegada, solución

⁴⁹³ Estudio Organizativo de los Servicios Comunes de la Administración del Estado. II Programación y Presupuestación, KPMG Peat Marwick- Ministerio para las Administraciones Públicas, noviembre de 1989.

⁴⁹⁴ Informe Económico-Financiero relativo al Presupuesto para 1980.

ésta similar a la preconizada por Barea, que llevaba consigo como algo natural, que las direcciones generales fueran ocupadas por interventores. Esto, en un momento de relativa simplicidad orgánica en el que lo que se debatía era darles el nivel tercero o cuarto a contar desde el ministro mismo, suponía una opción política sobre la importancia a dar a un nuevo modo de elaborar al presupuesto (en la línea de las innovadoras funciones que se asignan a estos órganos) frente al modo incrementalista tradicional; a la vez suponía integrar el proceso presupuestario dentro de cada ministerio, resolviendo el grave problema del manejo de la información (se insertaría el Servicio de Sistemas de Información dependiendo directamente del Director general-Jefe de la Oficina Presupuestaria, con funciones en materia de contabilidad, estadísticas e información) y el seguimiento del presupuesto. Pero implicaba también consagrar el predominio de un determinado cuerpo de funcionarios sobre la totalidad del presupuesto, dentro y fuera del Ministerio de Hacienda.

Ante esto se optó por una solución intermedia, menos conflictiva y, a la larga, ineficaz.

El real decreto regulador preveía que las oficinas presupuestarias se fueran organizando a lo largo de los dos primeros meses de 1980. Y así se fueron creando a lo largo de los primeros meses del año en todos los departamentos⁴⁹⁵.

De acuerdo con el real decreto que las regulaba, las oficinas presupuestarias dependerían del subsecretario, pero sin decidir si dependerían directamente de él o a través de órganos interpuestos. En la mayoría de los casos la dependencia sería directa, o así se decía en los reales decretos de creación⁴⁹⁶, en otros se vincularían directamente a otros

⁴⁹⁵ Trabajo (RD 487 de 18 de febrero, BOE de 18 de marzo, estructura de 3 de mayo), Interior (RD 420 de 29 de febrero, BOE de 12 de marzo), Hacienda, Obras Públicas y Urbanismo, Industria y Energía, Agricultura, Administración Territorial, Presidencia, Cultura (Reales Decretos de 21 de marzo 545, 651, 609, 719, 674, 746, 725 y BOE de 27 de marzo, 10 de abril, 7 de abril, 22 de abril, 15 de abril, 23 de abril, estructura de 19 de mayo, 10 de abril, 9 de abril, 17 de abril, 17 de noviembre, 30 de mayo), Justicia (RD de 28 de marzo, estructura de 23 de mayo), Economía (RD de 14 de abril, estructura de 4 de junio), Sanidad (RD 724 de 18 de abril, BOE de 23 de abril, estructura de 20 de mayo), Comercio (RD de 3 de mayo, estructura de 16 de junio), Universidades e Investigación (RD de 19 de mayo), Asuntos Exteriores (RD de 19 de mayo, estructura de 30 de junio), Defensa (RD de 26 de mayo, estructura de 4 de junio).

⁴⁹⁶ Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, Economía, Interior, Obras Públicas y Urbanismo, Universidades e Investigación, Trabajo, Industria y Energía, Agricultura, Administración Territorial, Cultura y Sanidad.

órganos del Departamento respectivo⁴⁹⁷. Hay que decir que si bien inicialmente la regla es esta dependencia del subsecretario, con el tiempo se fue convirtiendo en la excepción, siendo durante casi todo el período absolutamente excepcional que las oficinas presupuestarias dependieran del subsecretario, resultando así disminuida la capacidad de actuación de estas oficinas presupuestarias.

Así, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, estaría “vinculada funcionalmente en la Dirección general del Servicio Exterior”, cuyo Director General sería además vicepresidente de la Comisión Presupuestaria. En el Ministerio de Defensa estaría “integrada funcionalmente en la Secretaría general para Asuntos Económicos” cuyo titular, no obstante, no sería siquiera miembro permanente de la Comisión Permanente del Consejo de Ministerio que asumiría las funciones de la Comisión Presupuestaria. En Defensa, el mantenimiento bajo la estructura ministerial única de los tres ejércitos restaría importancia a la oficina presupuestaria, que tendría que contar en cada decisión con las directrices de cada uno de ellos.

En el Ministerio de Hacienda se insertaría la oficina presupuestaria en la Inspección general del departamento. La posterior desaparición de esta vinculación en 1983⁴⁹⁸ y su inserción, junto con otras unidades de gestión de los medios (subdirecciones generales de servicios, oficialía mayor, régimen interior y personal) es muestra de esa tendencia apuntada a convertirse en un órgano de gestión y no de análisis. Es especialmente relevante que la Inspección general, dependiente directamente del subsecretario, continúa siendo un órgano de control interno que, junto a la intervención delegada, obtiene información sobre todo el departamento, lo que no ocurre con la oficina presupuestaria.

En el Ministerio de Comercio y Turismo estaría encuadrada en la Dirección general de Coordinación y Servicios. Al fusionarse poco después con Economía mantendría la misma situación, dentro de la Subsecretaría de Economía (seguiría existiendo además la Subsecretaría de Comercio, pero sería la de Economía la que actuaría como Subsecretaría del Departamento).

⁴⁹⁷ Así en Hacienda (Inspección General), Comercio y Economía y Comercio (Dirección General de Coordinación y Servicios), Presidencia (Secretaría de Estado para la Administración Pública).

⁴⁹⁸ Real Decreto 2335/1983, de 4 de agosto

En el Ministerio del Interior, la peculiaridad sería la presencia del interventor delegado como miembro de la comisión permanente de la presupuestaria. Durante un tiempo existe una Dirección general de Servicios entre el subsecretario y la oficina presupuestaria, que engloba además a la oficialía mayor y a la Subdirección general de Personal, con lo cual la oficina presupuestaria tiene relación directa con los principales órganos gestores del gasto más relevante a efectos de la presupuestación de este ministerio.

En el Ministerio de la Presidencia del Gobierno dependería en los comienzos de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, pero poco después pasaría a depender de la Subsecretaría, a través de la Dirección general de Inspección y Servicios.

En el Ministerio de Administración Territorial, sería miembro de la comisión presupuestaria el interventor delegado del general de la Administración del Estado. Posteriormente, al crearse el Ministerio para las Administraciones Públicas, la Oficina Presupuestaria dependería de la Dirección general de Servicios.

En el Ministerio de Universidades e Investigación, se prevé una “coordinación y relación operativa con la Dirección general de Programación Económica y Servicios”, cuyo titular es vicepresidente de la comisión presupuestaria, la cual integra al interventor delegado.

En el Ministerio de Educación y Ciencia, la oficina presupuestaria no dependería del subsecretario del departamento, sino del Subsecretario de Administración Educativa (de hecho la auténtica subsecretaría del departamento encargada de la gestión de los medios), a través de la Dirección general de Programación e Inversiones. El encuadramiento, al igual que en Obras Públicas y Urbanismo, es en una Dirección general de Programación e Inversiones, pero en este caso no son las inversiones sino la gestión del personal y de los medios materiales el objeto principal del Departamento, existiendo otra dirección general que se ocupa de esta materia. Así pues en este caso la oficina presupuestaria se encuentra alejada de la información relevante y no cuenta con medios propios o próximos para la obtención de información, lo que la hace dependiente de los medios informáticos generales (el SICOP) y de la Intervención.

Obras Públicas y Urbanismo en un principio mantiene la dependencia directa del subsecretario. En cuanto a su encuadramiento posterior, en la Dirección general de Programación y Coordinación Económica, destaca que, dentro de la propia dirección, existan subdirecciones generales de Seguimiento Económico de Inversiones, de Estudios, de Coordinación de Planes de Inversión y de Informática. De este modo la dirección general en la que se encuadra, si bien es un órgano interpuesto entre la oficina presupuestaria y la

subsecretaría, se concibe como un órgano con todos los medios para una programación/presupuestación adecuada, con sus propios medios informáticos y sus mecanismos de obtención de la información (seguimiento y estadísticas de las inversiones), lo que la libera de la dependencia de la Intervención general y de los medios informáticos de Hacienda que suele ser común a la presupuestación.

Aunque al principio se mantiene la dependencia directa del subsecretario, en el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, al crearse en diciembre de 1982 la Dirección general de Servicios, se integra en ella la oficina presupuestaria.

En el Ministerio de Cultura el interventor delegado forma parte de la comisión presupuestaria y del comité permanente de ésta. Se mantiene la dependencia directa del subsecretario incluso tras la creación en 1993 de una Dirección general de Servicios.

En el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, la oficina presupuestaria dependerá funcionalmente de la Dirección general de Régimen Económico.

En los nuevos ministerios de Asuntos Sociales y Portavoz del Gobierno que se crean en 1988 se encuadran en sendas Direcciones generales Técnicas y de Servicios, que dependen del subsecretario.

Se ha mantenido durante bastante tiempo la dependencia directa del subsecretario en los ministerios de Justicia, Interior, Agricultura, Industria, y Trabajo.

En los últimos ministerios creados (o mejor desdoblados), Industria y Energía y Comercio y Turismo⁴⁹⁹, las oficinas presupuestarias dependen de la Dirección general de Servicios.

c) Los medios asignados

Dado el nivel que se otorga a las oficinas presupuestarias, de Subdirección general, las cuales no están individualizadas en el presupuesto orgánico, ni sus funciones son separables en el presupuesto funcional-programático, no se puede conocer con qué medios materiales se les dotó durante todo el período considerado. Tenemos indicios de ello a través del examen de su estructura orgánica y de los medios personales máximos asig-

⁴⁹⁹Real Decreto 1289/1993, de 30 de julio (BOE de 31 de julio), por el que se establece la estructura orgánica del Ministerio de Comercio y Turismo.

nados (relaciones de puestos de trabajo), así como a través del conocimiento directo de su actividad.

Por parte del Ministerio de Hacienda se trató de que las oficinas presupuestarias tuvieran una estructura similar, por lo que se sugirió a los departamentos la existencia de dos servicios (Presupuestos y programas y Evaluación y seguimiento) con cuatro secciones (Programas, Elaboración presupuestaria, Evaluación y revisión y Control y seguimiento). Inicialmente, las oficinas presupuestarias suelen estar compuestas por uno o dos servicios que casi siempre se refieren a términos como programas y evaluación. Excepcionalmente tienen tres servicios (Obras Públicas y Urbanismo, Universidades e Investigación y Sanidad y Seguridad Social) y sólo Educación y Ciencia cuenta con cuatro servicios tras su refundición con Universidades e Investigación. En relación con la estructura orgánica de la Dirección general de Presupuestos o de la Intervención se trata de una estructura simple y pequeña, pero quizás no tan pequeña en relación con las funciones efectivamente desempeñadas⁵⁰⁰.

⁵⁰⁰ Asuntos Exteriores

Servicios:	Presupuestos y Programas
Secciones:	Elaboración del Presupuesto
	Programas
	Control y Evaluación
Justicia	
Servicios:	único
Secciones:	Presupuestos, Programas y relaciones con el CGPJ
	Evaluación y Seguimiento
Defensa	
Servicios:	ninguno, pero es irrelevante por sus peculiaridades
Secciones:	Programas y Presupuestos
	Presupuesto Clásico
Hacienda	
Servicios:	Presupuestos y Programas
	Evaluación y Seguimiento
Secciones:	Proyectos y Asesoramiento de Presupuesto
	Planes y Programas Presupuestarios
	Evaluación y Racionalización de Programas
	Seguimiento y Revisión de Programas
Economía	

Servicios: Presupuestos, Evaluación y Seguimiento

Secciones: Gestión Presupuestaria
Evaluación y Seguimiento

Comercio y Turismo

Servicios: Programación de Presupuestos

Secciones: Programas de Gasto
Presupuestos

Interior

Servicios: Presupuestos y Programas
Seguimiento y Evaluación

Secciones: Presupuestos
Programación
Seguimiento de Inversiones
Análisis de Costos

Presidencia

Servicios: Presupuestos y Programas

Secciones: Presupuestos y programas
Evaluación y Seguimiento

Administración Territorial

Servicios: Presupuestos y Evaluación
Gestión Financiera

Secciones: Elaboración Presupuestaria y de Programas
Evaluación, Control y Seguimiento
Ordenación del Gasto
Caja y Pagaduría

Obras Públicas y Urbanismo

Servicios: Presupuestos
Revisión, Evaluación y Seguimiento
Gabinete de coordinación de Actuaciones de Apoyo

Secciones: Programas
Gestión Presupuestaria
Evaluación y Revisión
Control y Seguimiento

Universidades e Investigación

Servicios: Elaboración y Gestión de Presupuestos
 Presupuestos de Organismos Autónomos
 Revisión, Evaluación y Seguimiento de los Programas de gasto

Educación y Ciencia

Servicios: Presupuestos
 Organismos Autónomos Universitarios
 Informes Financieros
 Evaluación y Seguimiento de Programas

Secciones: Presupuesto del Departamento
 Presupuestos de Organismos Autónomos
 Presupuestos de Universidades
 Control Financiero
 Programación Financiera
 Análisis de Costes
 Seguimiento de Inversiones
 Seguimiento de Programas
 Tasas

Trabajo

Servicios: Programación y Evaluación Presupuestaria

Secciones: Programación Presupuestaria
 Análisis y Evaluación

Trabajo y Seguridad Social

Servicios: Presupuestos y Programas
 Evaluación y Seguimiento

Secciones: Presupuesto Financiero
 Presupuesto por Programas
 Seguimiento Presupuestario
 Revisión de Programas de Gasto

Industria y Energía

Servicios: Programación y Seguimiento Presupuestario
 Racionalización del Gasto Público

Secciones: Programación Presupuestaria
 Seguimiento presupuestario
 Evaluación de Programas
 Revisión de Programas de Gasto

Agricultura

- Servicios: Presupuestos y Programas
Evaluación y Seguimiento
- Secciones: Programas
Elaboración Presupuestaria
Evaluación y Revisión
Control y Seguimiento

Transportes, Turismo y Comunicaciones

- Servicios: Presupuestos
Planes y Programas
- Secciones: Modificaciones Presupuestarias
Informes Financieros
Evaluación y Revisión de Programas
Análisis de Costes y Rendimientos

Cultura

- Servicios: Programación y Presupuestos
Seguimiento y Evaluación
- Secciones: Programación
Presupuestos
Seguimiento
Evaluación y Revisión

Sanidad y Seguridad Social

- Servicios: Presupuestos y Programas
Evaluación y Seguimiento
Ejecución Presupuestaria
- Secciones: Programas
Elaboración Presupuestaria
Evaluación y Revisión
Control y Seguimiento
Gestión de Gastos Corrientes
Gestión de Inversiones Reales
Gestión de Transferencias Corrientes y de Capital
Control del Gasto

En cuanto a las Relaciones de Puestos de Trabajo y el encuadramiento actual, partiremos de la jefatura de la oficina presupuestaria, para considerar a continuación los demás funcionarios asignados a la unidad, a efectos de tratar de ordenar por importancia las oficinas presupuestarias.

Atendiendo al complemento específico asignado a los jefes de las oficinas presupuestarias, dado que por ser en todo caso subdirectores generales siempre tienen asignado el mismo nivel y complemento de destino (30), nos encontramos en primer lugar con que en ningún caso se les asigna el complemento máximo de los normalizados (frecuente en Hacienda) sino como máximo el que podríamos denominar tipo II. A partir de aquí podemos ver tres grupos de puestos.

El primero el que forman los jefes de las oficinas presupuestarias de Economía y Hacienda, Interior, Obras Públicas y Urbanismo, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social y Transportes y Comunicaciones. Así pues son seis ministerios, de los cuales dos corresponden al área tradicional o clásica de la Administración (Economía y Hacienda e Interior), dos son ministerios eminentemente inversores o productores de infraestructuras básicas (Obras Públicas y Urbanismo y Transportes y Comunicaciones, actualmente refundidos en un departamento único de Obras Públicas y Transportes bajo la denominación de Fomento) y otros dos son ministerios del área de prestación de servicios públicos a la comunidad (Educación y Ciencia y Trabajo y Seguridad Social).

El segundo lo formarían los jefes de oficina presupuestaria de los ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Industria y Energía, Agricultura, Administraciones Públicas, Relaciones con las Cortes, Cultura, Sanidad y Asuntos Sociales. De estos ministerios la mayoría pertenecen al área clásica del sector público (Asuntos Exteriores, Justicia, Administraciones Públicas y Relaciones con las Cortes), tres son prestadores de servicios públicos, pero son de muy escaso volumen⁵⁰¹ (Cultura, Sanidad y Asuntos Sociales) y dos corresponden al área de intervención en la economía, pero son también de escaso volumen (Industria y Energía y Agricultura).

⁵⁰¹No así en cambio sus organismos autónomos adscritos, de gran importancia: INSERSO, INSALUD, Museo del Prado, Biblioteca Nacional, INAEM, ...

El tercer tipo lo forma en solitario el del Ministerio del Portavoz del Gobierno, que hasta la última remodelación era apenas una secretaría de Estado de fuerte contenido político, dentro del área de la Presidencia del Gobierno⁵⁰².

Por el número total de puestos de trabajo asignados, destacan los ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y Educación y Ciencia, destacando además el primero por tres rasgos adicionales. En primer lugar por ser la unidad en la que es mayor la importancia de los puestos de trabajo asignados al grupo A en exclusiva (el 17,95 por 100), en segundo lugar, por el elevado número de puestos auxiliares de carácter informático asignados, finalmente porque este ministerio fue, junto al de Sanidad y Seguridad Social, el primero en elaborar sus presupuestos por programas en 1979. En Educación, sólo un puesto, además del jefe de la oficina presupuestaria, está reservado a funcionarios de grupo A y, de los veintidós puestos de apoyo existentes, ninguno parece requerir cualificación informática específica; este ministerio pertenece al grupo de los que en 1980 tuvieron que presentar sus presupuestos por programas. También aquí encontramos separada la gestión económica de la formación y seguimiento de presupuestos, al existir unidades de gestión económica. Lo que es totalmente diferente es la adscripción de las oficinas presupuestarias y su relación con otras unidades de gran importancia para la presupuestación. Mientras que en Obras Públicas y Urbanismo (luego Ministerio de Obras Públicas y Transportes, luego Fomento) la oficina presupuestaria se sitúa, en un ministerio eminentemente inversor, donde se programan, evalúan y siguen las inversiones, en Educación ocurre lo mismo, pero se trata en este caso no de un ministerio inversor sino fundamentalmente prestador de servicios y durante largo tiempo con alto volumen de personal⁵⁰³.

Las oficinas presupuestarias de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social, de Interior y de Economía y Hacienda comparten sólo alguna característica. Con un número total de funcionarios similar (entre 27 y 22), tienen el mismo número de funcionarios de grupo A y de grupo B, si bien difieren en el número de puestos auxiliares de carácter informático. Suelen disponer de otras unidades distintas de la oficina presupuestaria que se

⁵⁰²Con el tiempo este ministerio se ha vuelto a integrar en el de procedencia, esto es, en el Ministerio de la Presidencia, que refunde éste con el de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno.

⁵⁰³Así en Educación, la oficina presupuestaria se sitúa junto a las subdirecciones de Programación de Inversiones y de Régimen de Conciertos Educativos, mientras que dentro de la Dirección General de Personal y Servicios (que une programación y gestión) se sitúa la Subdirección de Programación de Efectivos, que elabora el importante capítulo I del presupuesto del ministerio.

ocupa de la gestión económica, generalmente una Subdirección de Administración Financiera en la Dirección general de Servicios (en Trabajo y Seguridad Social y en Economía y Hacienda).

La mayor parte de las oficinas presupuestarias tiene como jefe desde el principio a un funcionario del Cuerpo general técnico de la Administración Civil del Estado, así en los ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Economía⁵⁰⁴, Interior⁵⁰⁵, Educación, Trabajo⁵⁰⁶, Industria y Energía⁵⁰⁷, Administración Territorial, Presidencia⁵⁰⁸ y Sanidad⁵⁰⁹.

En los ministerios de Defensa, Hacienda⁵¹⁰, Comercio⁵¹¹ y Agricultura⁵¹² son funcionarios pertenecientes a Cuerpos Especiales del propio ministerio los que ocupan las jefaturas. Así en Hacienda y después en Economía y Hacienda son siempre Inspectores Financieros y Tributarios o su especialidad correspondiente del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado; en Comercio y luego en Economía y Comercio hasta su desaparición, un técnico comercial del Estado; en Agricultura un ingeniero agrónomo; en Defensa un militar.

Caso distinto son los ministerios de Obras Públicas y Urbanismo⁵¹³ y de Cultura⁵¹⁴. En el primero es un Inspector de Aduanas procedente de la Dirección general de Presupuestos, de su área de gastos de personal, y en Cultura un economista del Estado.

Con el tiempo se producen cambios en esta caracterización por Cuerpos. En Asuntos Exteriores ocupa la jefatura un interventor de la Seguridad Social que proviene de la

⁵⁰⁴Alfonso García Santacruz

⁵⁰⁵Manuel Albadalejo Azafrá.

⁵⁰⁶Ignacio Montalvo Correa

⁵⁰⁷Luis Carlos Croissier Batista

⁵⁰⁸Julián Martín Arias

⁵⁰⁹Nicasio Becerra Álvarez

⁵¹⁰Luis Ramón Beneyto Juan

⁵¹¹Cristina Alcaide Guindo

⁵¹²José Porcuna Artigas

⁵¹³Ramón Arias Álvarez de Luna

⁵¹⁴Carlos Royo-Villanova Laguna

Dirección general de Presupuestos⁵¹⁵ (desde octubre de 1987); en Justicia un funcionario del Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias, único caso en que una jefatura de Oficina Presupuestaria es ocupada por un funcionario de grupo B (oficialmente desde enero de 1987); la Jefatura correspondiente a Trabajo y Seguridad Social la ocupa una interventora de la Administración Civil del Estado (desde marzo de 1989); la Jefatura de Industria la ocupa un funcionario de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos (desde noviembre de 1986).

Se observa así una gran heterogeneidad tanto en cuanto a las dotaciones de personal como en cuanto a la adscripción corporativa de las jefaturas. Lo que es común es la deficiente dotación de recursos humanos y la dedicación de estos a sistemas de información alternativos al SICOP, dada la falta de adecuación de éste para cubrir las necesidades de información de los departamentos. Además dado que el presupuesto es fundamentalmente su modificación, gran parte de las tareas se dedican a la tramitación de éstas ante el todopoderoso MEH.

⁵¹⁵Félix José Juliani Hernán

CAPÍTULO IX CONCLUSIONES: LAS IMÁGENES DEL PRESUPUESTO

Ya en el título de estas conclusiones se quiere destacar que más que de realidades incontestables, de hechos firmes, estamos tratando con imágenes o visiones que se tiene acerca del presupuesto y de la administración pública. Con la libertad que da el haber trabajado en la administración (también en algunas de las unidades que son componente esencial de este estudio) y haber tenido en mente el presupuesto más de treinta años, se puede decir que las imágenes o visiones son en política, en la administración y en el presupuesto de una importancia extrema. La imagen conecta además perfectamente con otro elemento aún más importante de la política: las políticas públicas tal como son percibidas por los ciudadanos y la emisión del voto por estos mismos ciudadanos.

Inicialmente se podría decir que existen dos maneras de ver y calificar la administración presupuestaria central en España en el periodo estudiado: una tradicional, que cabría situar en la Intervención o en el Ministerio de Hacienda; otra moderna, fuera de estos órganos, en la Presidencia del Gobierno o en los ministerios gestores de las diversas políticas públicas. También se podría achacar la conservación del presupuesto tradicional a los funcionarios más familiarizados con éste, a los interventores, como si en el resto de la administración funcionarios de otros cuerpos o de otra orientación profesional, o funcionarios de empleo o políticos se adscribieran a un presupuesto más moderno y creativo. O más perdidamente aún, se podría oponer un presupuesto más al estilo clásico español o bajo el típico influjo de la administración francesa a un presupuesto y una administración más al estilo anglosajón, norteamericano o del tipo de la empresa privada. Estas tres afirmaciones y otras que pudiéramos hacer resultarían no sólo insuficientes, sino peor, erróneas.

Trataremos, en su lugar, de hacer una serie de oposiciones entre visiones distintas para, en torno a ellas, vertebrar las conclusiones que estimamos más pertinentes.

1. LA VISIÓN TRADICIONAL FRENTE A LA DE POLÍTICA GENERAL

En el plano conceptual estamos oponiendo el presupuesto de medios propio de la autoridad financiera con el presupuesto de resultados propio de la política general más dirigida a los ciudadanos. En cuanto a los entornos sociopolíticos de los distintos países el clásico presupuesto europeo con el norteamericano. En cuanto a nuestro propio objeto de estudio, estaríamos oponiendo el presupuesto que tenemos durante toda nuestra historia (más o menos constitucional) con el que se introduce al final del franquismo en plena época tecnocrática, Ni por asomo nos estaríamos refiriendo al previo a nuestro actual sistema democrático respecto al anterior, franquista o prefranaquista. Los años 1977 o 1978 no tienen a estos efectos mayor importancia.

Recalquemos una vez más que no se trata de atribuir a tal o cual presupuesto, lugar o momento histórico la calificación negativa o positiva, o tradicional frente a de visión general o moderna. Se trata de señalar que ambas visiones existen y a veces coexisten, tanto en el pasado analizado como, lo que es mas importante, en este momento y, previsiblemente, en el futuro. Quizás esta obviedad sea el hallazgo más importante (if any) de esta investigación.

La primera visión que existe respecto al presupuesto mantiene como única tensión la que se produce, en el seno del propio Ministerio de Hacienda, entre el sector de ingresos y el de gastos. Su crisis se produce no por esa tensión, ya que en el interior de ese ministerio no hay competencia posible entre uno y otro sector, dada la primacía indiscutida de los ingresos y de los cuerpos ligados a él. Por su parte, los encargados del gasto mantienen el monopolio en lo que se refiere al ejercicio de la función de contabilidad y de control, de la que se deriva la elaboración del presupuesto en un contexto estable y de escasa velocidad de los cambios.

Sin embargo ese control, rutinario, tradicional y formal, que quizás podía haber resultado adecuado en las circunstancias en que inicialmente se produce y limitado a la ejecución del gasto, se ejerce de igual modo en el diseño del presupuesto del Estado, mostrándose inadecuado para el ejercicio de una función más exigente de dirección de la política general. Ni existe todavía interés alguno por las cuestiones económicas, fuera del equilibrio entre ingresos y gastos, ni los clientes de la presupuestación, los departamentos ministeriales, son considerados para la fijación de las magnitudes del presupuesto; menos aún para la definición de la organización y la técnica presupuestaria.

Esa inadecuación es general y no de un momento concreto, pero es en las crisis cuando se manifiestan estas deficiencias. Se manifiesta más acusadamente en un momento muy concreto, el del cambio de rumbo de 1957 en medio de una grave crisis económica y política, pero es permanente y diríamos que incluso consustancial a las carencias del control tradicional. Es decir, la tensión real que existe entre la función clásica de control del presupuesto y la dirección política general no va ligada únicamente a un momento concreto de nuestra reciente historia, sino que llega más allá. Alcanza no sólo a nuestro país en todo momento (se manifieste o no claramente), sino que creemos que es intrínseco a todo presupuesto. Esto ocurre porque el presupuesto está más unido a la función general de gobierno que a la de control administrativo y a la vez a la idea más amplia de control del ejecutivo por parte del legislativo y no sólo al control de regularidad sino al político. Además en todos los momentos que hemos reflejado y hoy mismo se muestran incompatibilidades entre controlar el presupuesto y utilizarlo como un instrumento (sea timón con el que obligar a la maquinaria pública o brújula con la que orientarse a la hora de tomar decisiones, o ambas cosas simultáneamente) para dirigir la Administración, las administraciones y señalar el camino a la sociedad.

Aunque defendemos la existencia del control tradicional como clave para el control y la correcta gestión de la Administración pública, como se ha podido ver al comprobar las consecuencias que su ausencia ha tenido entre las administraciones autonómicas y locales, creemos que el presupuesto estatal tiene además que cumplir otros requisitos. Si la idea de control del gasto puede residir en un colectivo muy concreto con una cultura de la forma y asignarse a un ministerio y un centro directivo que opera como control externo respecto al resto de los departamentos, la idea de que sea ese mismo departamento especializado y sin contacto ni responsabilidad sobre la política general el que la determine y el único con acceso a las claves presupuestarias de gobierno parece inviable. Las ideas del control, con ser valiosas y evitar que se cometan irregularidades, no son una palanca para guiar y movilizar la acción política general (y tampoco se han mostrado tan eficaces para evitar las irregularidades o la falta de veracidad en las cuentas públicas).

La dirección e impulso de la política general requiere la presencia de otras ideas distintas del mero control sobre la función del gobierno y de la Administración. En concreto sobre el presupuesto la idea de política general que lo preside es que se trata de un sistema de adopción de decisiones. Este debe permitir que las ideas de la cúspide de la organización lleguen a plasmarse eficazmente en la realidad y no ser un mero requisito para que exista una contabilidad y un control de legalidad formal.

En cuanto a la ubicación del órgano con dominio sobre el presupuesto, se puede claramente oponer su asignación a una unidad especializada frente a que sea el órgano con menos especialización particular, esto es el ligado a la Presidencia del Gobierno el que ejerza esas funciones, al menos en su dimensión más política. Así ocurre cuando se asigna en los Estados Unidos a la oficina del presidente la elaboración del presupuesto, o cuando en nuestro país se trata de ubicar cerca de los gabinetes del presidente del Gobierno o dentro de ellos una unidad capaz de señalar algo más que las líneas maestras del presupuesto, para definir más extensa y detalladamente su contenido. A esto se podría objetar que es una tarea administrativa que exigiría demasiado trabajo detalle y trabajo engorroso en un centro de poder como la Presidencia. No obstante, si consideramos la muy mencionada petrificación de las grandes magnitudes que están dentro del presupuesto, o la exigencia de que tales grandes cantidades (pensiones, subsidios, retribuciones,...) se vean modificadas por leyes sustantivas, ello no supone cargar de trabajo menudo a los altos órganos de dirección, sino dotarlos de poder y de competencia técnica para que la presidencia pueda ejercer su función de dirección política. Ello se realiza promoviendo iniciativas normativas sustantivas en las que se valore con anterioridad sus consecuencias presupuestarias, y haciendo que el presupuesto refleje tales decisiones posteriormente.

Cuando el presupuesto es una derivación de la contabilidad y el control, los únicos que se sienten implicados en la confección del presupuesto son los que tienen que desarrollar tales tareas de control y contabilización. Ello tanto en el aspecto técnico de cómo hacer el presupuesto, con qué técnica, con qué clasificaciones del gasto, como en el aspecto de la propia negociación del contenido numérico de las partidas presupuestarias. Es decir, en el presupuesto tradicional los flujos de trabajo no van más allá de los funcionarios de control y de los órganos a los que se implica formalmente en la elaboración de presupuestos, sin darles a la vez competencia real para tal participación. Conseguido el fin del equilibrio entre ingresos y gastos (o el desequilibrio al nivel fijado políticamente), la constelación de trabajo que se produce no alcanza a incluir a los altos órganos de dirección ni, como veremos más adelante, a los encargados de la política de cada ministerio. Cuando se participa se hace de una manera formal y rutinaria, carente de dinamismo y sin asumir responsabilidad, ya que ésta es de la Intervención y de Hacienda.

Para la función general de gobierno es importante participar en el presupuesto desde su comienzo, esto es, desde la creación del marco institucional y técnico que condiciona las decisiones presupuestarias. Así, el gobierno no sólo interviene aprobando formalmente el proyecto, sino que necesita dotarse de unidades bien informadas capaces de

impulsar un determinado presupuesto, para lo cual es necesario que las líneas de trabajo pasen por tales unidades, que entran así a formar parte del flujo de decisión presupuestario con mando sobre él.

En el aspecto tecnológico, el presupuesto no puede ser un subproducto del mecanismo informático de contabilidad y control, ni la información estar diseñada con esta doble pero extremadamente limitada finalidad. Esto nos devuelve a la cuestión de quién controla los medios de información y donde se ubican éstos orgánicamente, pero también a cómo se diseñan los soportes y al momento en que el máximo nivel de gobierno (incluyendo aquí también a las Cortes en un contexto parlamentario) tiene acceso a la información. Nos hemos referido a lo confuso de la información presupuestaria y a la duplicación y triplicación de las redes de información, manteniendo las más significativas en el interior de los órganos de presupuestación del Ministerio de Hacienda. Pero más llamativo resulta hoy día que, a pesar del gran desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación, todavía sea en soporte análogo al papel y con exceso de éste como se transmite la información al Gobierno y a las propias Cortes en un momento final (los familiarizados con las tecnologías de la información y las comunicaciones no verán gran diferencia entre entregar grandes volúmenes de papel impreso y entregar un cd, un dvd, un usb ... que contiene enormes pdf de información inmanejable). En cualquier caso, tal como en todo momento se han diseñado los sistemas de información oficiales y la pobreza (a pesar de su volumen) de la información que contienen, hay una clara insuficiencia de los medios técnicos creados para el control, a los efectos de servir a la adopción de las decisiones políticas.

2. LA VISIÓN TRADICIONAL FRENTE A LA ECONÓMICA

Además de trasladar aquí lo dicho en el punto anterior en todos sus términos, en esta oposición se trata de señalar tres cuestiones. Que la visión económica tiene poco de novedosa, ya que está desde el principio presente en todo lo que se refiere al presupuesto (conseguir unos fines con unos medios dados), aportando, eso sí, unas herramientas de organización de la información presupuestaria que ya nunca deberíamos abandonar. Que la visión económica tiene una perspectiva macro y una visión tan teórica y de grandes líneas que frecuentemente se aleja y lleva a hacer innecesaria la relación con la realidad, con lo que efectivamente ocurre dentro y fuera de la maquinaria a administrativa.

Ambas visiones comparten además una excesiva fijación con la cifra en términos monetarios, olvidando que tanto los medios utilizados como los productos finales y los efectos de todas las medidas que se incluyen en un presupuesto, tienen un significado más allá de que cuesten un número de unidades monetarias y ello permita medirlas y tener una primera estimación de los medios usados y del retorno para los ciudadanos de sus impuestos y de sus decisiones políticas.

Hoy que la visión económica del presupuesto ya tiene decenios de vigencia, resulta a veces difícil de distinguir la visión tradicional de control de la ya asentada visión de política económica. La larga vigencia de esta última, le da también un aire añejo y el hecho de que también el control tradicional que hoy se ejerce se sirva de la clasificación económica del gasto para utilizarla como parámetro de validez jurídica, acentúa esta impresión. La tensión entre estos dos modos de enfocar el presupuesto tiende a no valorar que el presupuesto, más que un instrumento de control y de dirección de la política económica, sirve para que la cúspide del poder marque sus prioridades políticas generales y para asegurarse de que se consiguen. Así mismo, las visiones tradicionales de control y de política económica coinciden en no tener en cuenta el papel que en el presupuesto tienen los órganos o centros gestores del gasto, constreñidos entre el control tradicional que dificulta la gestión y la sacralización de los conceptos económicos con su hipervaloración de la inversión y de los cuadros macroeconómicos.

Sin embargo ambas visiones, aunque superpuestas, se oponen en su base teórica, en su ubicación orgánica, en su modo de trabajar y en el tipo de información utilizada. Si la primera trata de comprobar la adecuación entre lo propuesto como acción concreta de gasto, la visión económica trata inicialmente de poder medir el impacto de la acción pública sobre la economía y, en un segundo estadio, de que las decisiones sobre el presupuesto sirvan a una determinada política económica.

En cierto modo a la visión tradicional le es indiferente el tipo de clasificación utilizada, aunque se le ha colgado habitualmente el cliché de ir ligada a la clasificación orgánica o administrativa. Lo que la visión tradicional necesita son *cajitas* o partidas de gasto que poder controlar, con indiferencia respecto a las razones que han llevado a utilizar unas u otras partidas. En cambio, en principio esas cajitas o unidades de información han de tener contenido económico para ser utilizadas por los gestores de la política económica, y además lo que tiene importancia no son las cajitas mismas sino la adición de infinidad de ellas en unidades agregadas de información. Los conceptos de gastos corrientes y de capital, de consumo público, de operaciones de repartición de rentas, de formación bruta de capital fijo, de gastos financieros, etc., son los que importan a los economistas, menos interesados en el cumplimiento o no de las pequeñas unidades de información y de su grado de vinculación a pequeña escala.

Así resulta una aparente oposición radical entre las ideas de base de la presupuestación tradicional y las de la presupuestación económica, que con el tiempo no aparecen tan contradictorias sino compatibles. Resuelta la cuestión de tener que modificar la clasificación tradicional para adaptarla a los fines de la política económica, cuestión molesta para quienes están apegados a la rutina y a la tradición, la convivencia es fácil, e incluso el control tradicional sirve a los logros de la política económica y se sirve a su vez de la nueva clasificación para ejercer con mayor rigor ese control.

La base teórica y podríamos decir las premisas para la decisión que una y otra utilizan producen un nuevo conflicto. Mientras que la presupuestación tradicional, a la que también se denomina incrementalista, tiende a seguir las pautas de gasto establecidas, prolongando el pasado hacia el futuro, la presupuestación económica tiende a operar más en el vacío, o a utilizar como premisas para la decisión no tanto las dinámicas de gasto realmente existentes, cuanto otras variables como la economía internacional o la economía doméstica y empresarial privada. El presupuesto resultante de utilizar unas u otras no tiene por qué y no suele coincidir, de donde se derivan, haciendo a los efectos abstracción de los mecanismos de coordinación, presupuestos potencialmente opuestos.

En cuanto a la ubicación orgánica, el conflicto se produce sobre todo al residir la política económica en departamento distinto al del control y elaboración presupuestaria, pero se va diluyendo cuando la jefatura de ambas se encuentra en el mismo ministerio. Pero en todo caso, correspondiendo el mayor protagonismo a los colectivos humanos situados en unas u otras unidades, el conflicto potencial surge de esta diferenciación orgánica y, de resultas, personal. No obstante, esta oposición viene muy mediatizada por la política de recursos humanos o el sistema de función pública existente, dado que no son realidades idénticas el sistema de cuerpos y la subsiguiente diversidad de culturas corporativas y la diversidad de profesiones o de formaciones académicas de los que elaboran el presupuesto. Cambios incrementales en esta faceta de personal pueden acabar reduciendo este tipo de oposición.

En cuanto a los procedimientos de trabajo, es aquí donde encontramos las mayores diferencias entre unos y otros modos de elaborar el presupuesto. Nos referíamos en un párrafo anterior a las premisas de la decisión de unos y otros. Ello no se puede desvincular de la conformación orgánica de la Intervención y de la unidad corporativa entre quienes dirigen el control y el presupuesto, de lo que deriva en gran parte el modo de trabajar de la unidad de presupuestación. Por su presencia en los lugares donde se controla y se contabiliza el presupuesto, los interventores tienden a dar una importancia mayor a la realidad del gasto, y a tratar de que los futuros presupuestos traduzcan esa realidad, aun en sus menores partidas y en cada uno de los departamentos o secciones presupuestadas. El dato de que los puestos de control, de contabilización y de presupuestación sean intercambiables dentro del mismo colectivo fomenta esa vinculación entre conocimiento del pasado y presupuestación del futuro. Por contra, los economistas desde sus observatorios ven más lejos pero no ven más cerca, siendo indiferentes a las dinámicas reales de gasto, y a la plasmación en el presupuesto de estos detalles. Si para los primeros la unidad de presupuestación, además de la partida, es la sección o el centro directivo (dirección general, generalmente), para los economistas es el gran capítulo de gasto y de ingresos. Si los primeros analizan esa materia menuda que parece tener vida propia (y que muestra tenerla a tenor de la ejecución real del gasto), los últimos fían en que misteriosamente se cumplan sus modelos de previsión y sus proyecciones y cuadros econométricos.

Cuestiones orgánicas, de personal y de procedimientos de trabajo se unen para establecer dinámicas diferentes en cuanto a la manera de evolucionar la organización, en cuanto a su crecimiento y a su manera de organizarse. Dado que donde se tejen los presupuestos con relevancia económica no se tiene esa relación con otros órganos situados a lo

largo de la Administración, no se observan mimetismos en su manera de organizarse, ni se dota de una estructura amplia para descender a los detalles del presupuesto, que son poco relevantes. En la Administración presupuestaria tradicional se observa no sólo ese mimetismo organizativo, e incluso esa dependencia de la Intervención para tomar decisiones de diseño orgánico, sino además la necesidad de contar con el área presupuestaria como zona de expansión y de colonización por parte de sus funcionarios. Hemos podido observar que, finalmente, la zona económica del presupuesto, de reducidas dimensiones, ha de contar con alguna interfaz para traducir sus decisiones al interior del presupuesto, modificando así el diseño orgánico de la Administración presupuestaria tradicional.

El factor tecnológico opera en el caso de la Administración tradicional del presupuesto como algo totalmente secundario y por ello tardío. Las propias necesidades del control y de la contabilidad no parecen imponer el uso de medios informáticos, ni que éstos sean ágiles y capaces de suministrar información inmediata, en tiempo casi real. Cuando finalmente se implantan se diseñan para el control y no para la adopción de decisiones, como ocurre con el SICOP en sus distintas versiones. En cambio para la política económica es una necesidad, al operar como límite de su propio desarrollo conceptual y al ser el factor técnico lo que permite la traducción de los presupuestos en materia económica mediante agregaciones de sus partidas y desagregaciones de las grandes magnitudes económicas. Se podría decir que la visión económica del presupuesto y el desarrollo tecnológico se alimentan mutuamente o que tomadas ambas como variables muestran una altísima correlación, lo que no ocurre con la visión tradicional. Pero la política económica no necesita de una organización, de una estructura técnica y un soporte tecnológico repartido o distribuido por la Administración, en red u online, ya que le bastan unas cifras teóricas para elaborar "juegos" econométricos con los que ofrecer cuadros aparentemente coherentes que pueden tener poco que ver con el presupuesto real.

3. LA VISIÓN TRADICIONAL FRENTE A LA DE CLIENTES

Al hablar aquí de clientes no nos referimos al uso que se suele dar en los últimos decenios al hablar de clientes. No nos referimos a los ciudadanos, objetivo último de las políticas públicas incorporadas a los presupuestos, ya que sólo muy indirectamente, lejanamente, tienen una influencia sobre el presupuesto y la administración presupuestaria. Ya nos hemos referido a que se produce un proceso de intermediación en el que la in-

fluencia del ciudadano pasa a través de todo el proceso electoral y político, o de los procedimientos de consulta en la gestión de las políticas singulares.

Los clientes a los que nos referimos son las unidades (organismos o servicios, ministerios o secciones presupuestarias) responsables de la decisión y gestión a nivel operativo o próximo a este nivel, por debajo tanto de las autoridades financieras como de la cúspide de la toma de decisiones de todo tipo.

Creemos que estos clientes han estado y están ausentes de las consideraciones presupuestarias en dos sentidos. Primero en la decisión sobre las cifras a recoger en los presupuestos, lo que tiene como efecto que los otros clientes, los ciudadanos, no vean satisfechas sus necesidades en el presupuesto, en principio más conocidas y defendidas por quienes se encuentran más en contacto con ellos y, óptimamente, tienen en cuenta sus necesidades y opiniones. En segundo lugar, en el plano de la mera técnica y de las decisiones sobre cómo se confecciona el presupuesto y qué aspectos contemplar, las percepciones y necesidades de los clientes son las menos tenidas en cuenta.

En la práctica de la gestión pública ésta es la oposición más conocida y antigua, la que se da entre quienes gestionan los créditos (es decir, definen objetivos y procedimientos, disponen y prevén medios en un tiempo dado, dentro o fuera del presupuesto, y toman las decisiones tanto de largo alcance como del día a día) y quienes los controlan y contabilizan y de ahí que habitualmente los presupuesten. Desde el punto de vista de las ideas su desarrollo es más tardío, a pesar de ser ésta una de las contraposiciones más evidentes que cabe hacer entre diferentes visiones del presupuesto, la que se suele describir habitualmente como la oposición entre la presupuestación tradicional y el presupuesto por programas (o en su versión más *radical* presupuesto en base cero).

Tendremos que tener en cuenta que las visiones de política general y de política económica están presentes en la gestión en cuanto son el soporte de toda actividad planificadora y sujetan a los clientes a la idea de límite, consustancial para nosotros al presupuesto. Precisamente en esta relación de arriba-abajo (*top-down*) está uno de los puntos críticos de los intentos de implantación del PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*), que ve su salida en la evolución de las técnicas presupuestarias en el más novedoso ZBB (*Zero Base Budgeting*), que incorpora la relación de abajo-arriba (*bottom-up*), que da el máximo protagonismo a los gestores en la construcción del presupuesto.

Pero en nuestro caso se trata más bien de pugna entre las ideas llevadas a la práctica (muy alejadas de lo que se supone que conlleva el presupuesto por programas) que de oposición entre las visiones teóricas que inciden en la filosofía de elaboración. Tradicio-

nalmente, al ser el presupuesto un instrumento de control de lo que la Administración hace, no sirve, ni se plantea siquiera, para que los políticos y altos funcionarios decidan ni para que los órganos de la Administración logren con la mayor eficacia y eficiencia sus objetivos. Así el papel de estos órganos en el presupuesto es sumamente pasivo y el presupuesto algo ajeno a ellos. Opera en todo caso como corsé de su actuación, como límite, y no como un instrumento para la planificación de sus actividades y para facilitar y racionalizar la gestión. Por contra, el presupuesto por programas, visto en las últimas décadas como ideal nunca alcanzado, implica que el presupuesto gire en torno a los productos y la manera de alcanzarlo por parte de las administraciones públicas, siendo los medios un producto no principal de la planificación de la actuación pública.

En cuanto a los órganos involucrados en el presupuesto, se puede observar que la Intervención es en la visión tradicional la única que participa en la elaboración del presupuesto, mientras que concebir el presupuesto como un instrumento para apoyar a los programas públicos de actuación que son ejecutados por los ministerios implica dos consecuencias. Primero, crear en los departamentos unidades dedicadas específicamente a la elaboración de los presupuestos y, en segundo lugar cronológico pero no de importancia, dotar a las mismas de medios y de competencias efectivas para su participación en el proceso. Lo primero se produce en nuestro país cuando se crean las oficinas presupuestarias en fecha tan tardía como 1980, discutiéndose al principio incluso si iban a ser un apéndice de las intervenciones delegadas y ser dirigidas por lo tanto necesaria y reglamentariamente por interventores. Finalmente no fue ésta la solución adoptada, pero queda por valorar si se produjo la segunda consecuencia, descartado un papel protagonista de las oficinas presupuestarias en el proceso presupuestario, si realmente hay un equilibrio entre estas oficinas departamentales y la Dirección general de Presupuestos en la confección del presupuesto.

Para nosotros la respuesta es negativa, ya que mientras que en apariencia la Dirección general de Presupuestos adopta en un determinado momento una estructura clientelar adaptándose a la estructura de los departamentos y se produce una negociación entre departamentos y Ministerio de Economía y Hacienda equilibrada al nivel de Subdirección general (rango de las oficinas presupuestarias y de las subdirecciones de elaboración presupuestaria), la evolución de los órganos presupuestarios y de los flujos de información y de trabajo impide este equilibrio o paridad negociadora. Por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, el rango va ascendiendo a subsecretaría y a secretaría de Estado con competencias en el presupuesto, y además el papel de las unidades que negocian con los ministerios (subdirecciones generales de programas presupuestarios de actividades gene-

rales, sociales y económicas) es decididamente menor que el de las unidades especializadas que se relacionan con tales órganos superiores y que transmiten la información en términos económicos y modifican durante su vigencia el presupuesto (subdirecciones generales de política presupuestaria y de presupuestos). Por otro lado la situación de las oficinas presupuestarias va cambiando respecto a las subsecretarías de las que inicialmente dependen, y las subsecretarías son cada vez más órganos de gestión y no de decisión general y presupuestaria. Ante todo ello el papel de las oficinas presupuestarias se ve debilitado, reducido al de realizar los pequeños reajustes en el presupuesto, y dentro de su propio departamento es claramente menos importantes que el de las intervenciones delegadas, que además deben informar las propuestas de modificaciones.

La estabilidad en las personas que defienden la óptica de Hacienda y que representan la visión tradicional es mayor, con importantes excepciones, que la de quienes tratan de llevar al presupuesto los puntos de vista de los clientes de ese presupuesto. Además con frecuencia son personas que proceden de Hacienda las que se ocupan de dirigir las unidades de los ministerios, lo que si por un lado da a éstas un mayor conocimiento del proceso negociador en la sede contraria, por otro da la impresión de un cierto proceso de cooptación por parte de quienes desde Hacienda controlan el proceso. Además, mientras que en Hacienda la práctica totalidad de los puestos directivos es ocupada por interventores, que cuentan por ello con una mayor información procedente de los órganos de control y de informática presupuestaria, la heterogeneidad de la procedencia de los funcionarios de los ministerios es muy grande, no alcanzando además a llegar al nivel de director general o de subsecretario. Por otra parte también contrasta la escasa presencia de funcionarios de grupo A en las oficinas presupuestarias frente al elevado número de funcionarios de este grupo en la DGP y, por supuesto en la Intervención, tanto en sus órganos más centrales, como en las intervenciones delegadas. Ello es a su vez subproducto de la muy diferente retribución de unas y otras unidades, plasmada tanto en las relaciones de puestos de trabajo como en las dotaciones de productividad.

En cuanto a la constelación de trabajo y al proceso que lleva a elaborar el documento presupuestario, también se puede observar que frente a la visión que se puede tener de que la presupuestación es básicamente un proceso entre A y B, en el que destacan las relaciones entre éstas y los flujos entre una y otra, la realidad es la contraria. Es decir, no sólo A es mayor que B, de mayor nivel orgánico y dotado de más y mejor pagado personal cualificado, como veíamos en los párrafos anteriores. Además no se da un auténtico proceso de negociación básica entre A y B, sino que es dentro de A donde se encuentran

los procesos principales que acaban determinando el producto. Así, fuera de ciertas tareas de corrección formal de la información contenida en el presupuesto del año anterior (o presupuesto base del que se parte) y de suministrar las aspiraciones de presupuesto de los centros gestores del departamento, las principales premisas de la presupuestación no provienen de las oficinas presupuestarias, a las que además se mantiene al margen de las líneas reales por las que transcurre la elaboración del presupuesto. Para las unidades de elaboración presupuestaria de la Dirección general de Presupuestos lo realmente relevante para la confección de los presupuestos de los ministerios es la información que procede de sus propias unidades especializadas y de los datos de ejecución presupuestaria del año anterior y del año en curso, conservando así las tradicionales características del presupuesto incrementalista, junto con las que proceden del nuevo presupuesto elaborado con perspectiva económica.

La creación de comisiones de elaboración presupuestaria, lejos de dar un papel más relevante a los programas públicos de actuación y a sus ejecutores, los departamentos, fracciona aún más el posible proceso al que hemos denominado A-B, al diluir las propuestas de los departamentos en las llamadas categorías funcionales del gasto. El hecho de que se utilice abusivamente la terminología de programas y su agrupación en niveles más altos de agregación no da un giro a la situación de escasa importancia de los ministerios, permitiendo el protagonismo de los gestores de los programas, sino que supone una adaptación a un proceso que es, cada vez más, de arriba abajo y desarrollo de los grandes presupuestos elaborados, con criterios ora tradicionales ora económicos, en el seno del Ministerio de Economía y Hacienda.

Así, la tecnología, utilizada con un fin tradicional de control y no para servir de apoyo a la programación de las políticas públicas, permite una gran agilidad en la traducción de unos presupuestos elaborados con una determinada lógica y con gran agregación a los términos más detallados que se plasman en la ley de presupuestos y que recogen teóricamente las necesidades de los programas y sus centros gestores. En cambio no se plantea que permita recoger conceptos y magnitudes relevantes para los programas, tales como los resultados de los programas, los medios en términos diversos y no sólo monetarios, sus plazos y los costes directos o indirectos de su logro o no logro. La información que suministra el sistema tradicional es así relevante sólo para ayudar a la toma de decisiones por Hacienda y dentro de sus tradicionales competencias sobre ingresos y gastos, y las nuevas sobre la política económica. No sólo no les sirven para elaborar el presupuesto (dado que apenas cuenta su punto de vista), sino que no les apoyan apenas en la decisión

a los ministros sectoriales para el logro de sus políticas ni a los responsables más directos de la ejecución de las políticas para conocer si alcanzan los objetivos ni para conocer si los medios empleados son adecuados.

La contrapartida de la rigidez que conlleva la vinculación a nivel de programas, que se supone es la muestra de la culminación del presupuesto por programas, es la posibilidad de realizar con bastante libertad modificaciones presupuestarias que afecten a éstos. Esta posibilidad no opera para los gestores de los programas, sino que se deja generalmente en manos del Ministerio de Economía y Hacienda, con lo que la nueva clasificación sirve en realidad para acentuar el poder de Hacienda sobre el presupuesto.

4. LA VISIÓN DE POLÍTICA GENERAL FRENTE A LA ECONÓMICA

Estas dos visiones serán novedosas frente a la visión tradicional, pero no coincidan exactamente mas que en distinguirse de esta y en su disposición a cambiar e ir mejorando todos los aspectos que resulten necesarios para una mejor decisión y seguimiento, bien desde una óptica general, bien desde una visión económica.

A partir de aquí puede haber muchas más diferencias. La frase tan recordada de la campaña electoral USA de 1992 “es la economía, estúpido” es muy ilustrativa, en su nueva expresión: “NO es la economía, estúpido”. Aunque la economía es sin duda muy importante no lo es todo (ahora lo recordamos, tras unos decenios de globalización y una década de terrorismo global, que no en todos los continentes ni en todas las culturas y religiones es igual). La política es algo mucho más amplio que la política económica. Si en las elecciones (punto de clave de nuestros sistemas democráticos) además de hablar de impuestos y de macromagnitudes económicas, se visitan colegios, hospitales y residencias, y se besan niños y votantes, es por esta simple razón.

También en el presupuesto hay que recordar que un buen presupuesto y una buena organización de su administración debe servir a la política general y no sólo a la económica. Para algunos políticos inconscientes quizás haya que recordar también que hay que tener en cuenta la política económica y los impuestos y no sólo las entonaciones uno tenga sobre política con mayúsculas.

5. LA VISIÓN DE POLÍTICA GENERAL FRENTE A LA DE CLIENTES

Con las precisiones hechas atrás (clientes son los responsables de la gestión), esta contraposición es la clásica entre centro y periferia. Más allá de la clásica reclamación de que el control y el presupuesto tradicional suponen con frecuencia una cortapisa a la gestión, para el gestor no resulta de mucho más consuelo que la cortapisa venga de supuestas necesidades de política general.

Dentro de las reformas presupuestarias modernas que en todo el mundo arrancan de los años 60, una de las principales oposiciones es la que se establece entre la visión de arriba abajo del presupuesto por programas frente a la visión de abajo arriba del presupuesto en base cero. La primera serviría esencialmente a esa visión de política general, mientras que la segunda sería más sensible a las necesidades de la gestión.

Debe recordarse aquí que la conclusión general del gran estudioso del presupuesto Wildavsky es que el PPP no triunfa en su implantación no por problemas menores o por dificultades más o menos puntuales que surgen, sino sencillamente porque es irracional, contrario a la lógica y alejado de la realidad. El planteamiento que habría que retener es que al final los gestores no sólo defienden políticas particulares o son prisioneros de sus lobbies, sino que además conocen la materia y tienen intereses no bastardos en una correcta asignación de los recursos.

6. LA VISIÓN ADMINISTRATIVA

Al final esto es un estudio de administración pública, en el que destaca el interés por una mejor gestión o por una mejor asignación y control de los recursos. La visión tradicional y el control son relevantes y no es indiferente ni para la política general ni para la económica, ambas necesitadas de un buen control y de una sana y significativa contabilidad. Al final se trata de algo muy simple: hacer más con menos y de que se haga lo que quien está legitimado para ello ha decidido que se haga. Esto tiene más que ver con la gestión empresarial o con la administración y dirección de empresas que con la economía. Ello se da en un contexto político y con una relevante diferencia respecto al mundo empresarial: la necesidad de conciliar más que en las decisiones empresariales o en la economía micro los diversos y opuestos intereses conflictivos.

No creemos que la visión económica sea mejor ni una superación de la política general. Además de la gracia que pueda tener oponer el “es la economía” a “no es la economía”, lo cierto es que este apartado 6 es una actualización y una concreción del anterior 5, quizás más reciente pero no más relevante. De lo que se trata, como veíamos antes, es de oponer la visión política al máximo nivel, la que a la postre permite ganar elecciones a través de la toma de decisiones y de su comunicación pública, con la visión de políticas públicas o del servicio a los intereses generales en todas y cada una de las unidades que consumen recursos y producen servicios públicos.

Es quizás una cuestión de medida y de equilibrio. Las cuatro visiones, tradicional, de política general, de política económica y de clientes se han dado en el período analizado. Además han seguido vigentes cuando alguna de las otras parecía ser la triunfante y siguen vivas en la actualidad.

Pero es necesario emitir un juicio sobre el período acotado y responder a una pregunta sobre qué ha pasado después.

Sobre lo primero, teniendo en cuenta los datos aportados y las ideas que se han obtenido dentro y fuera de nuestro contexto geográfico y temporal, creemos que hay algunos desequilibrios. En primer lugar al final el resultado es de un cierto mayor énfasis en la visión tradicional y en la visión económica, con peor éxito para la visión de política general y para la de los clientes de la presupuestación. Esto afecta tanto a las ideas como a la organización, a las personas que participan en el proceso, a la constelación de trabajo y la tecnología usada. La APC del período considerado no sólo es altamente ineficiente, sino que su eficacia para la política general y para la mejor consecución de las políticas públicas es escasa.

En cuanto al resultado que llega hasta hoy día, alcanza más allá de la administración pública. Creemos que tenemos un sistema de ingresos bastante más eficaz que el de gastos. También que los gastos empiezan a verse en términos de políticas públicas como altamente ineficientes y en muchos casos ineficaces (empleo y lucha contra la pobreza y la desigualdad). Estas afirmaciones llegan más lejos que la crítica hacia el partido gobernante en cada momento y empiezan a convertirse en una crítica, a veces ya radical, contra el sistema democrático y administrativo, sin que sea una crítica contra la democracia ni, como a veces se afirma, contra lo público. De este modo se confirma la importancia de este factor administrativo para la administración pública en su conjunto y, sobre todo, para el sistema político.

Lista de Conclusiones

1. Los enfoques existentes, eminentemente la historia, aportan información e ideas sobre el presupuesto, pudiendo convivir de forma separada o interdisciplinar. La Ciencia Política y de la Administración puede servirse de todos ellos, pero, como se dirá de inmediato al hablar de sus funciones, aporta una visión distinta de la mera yuxtaposición de las anteriores.
2. La visión macro del presupuesto coexiste con la micro, del mismo modo que se pueden apoyar mutuamente visiones que relacionan el presupuesto con el sistema social general, con estudios micro que descubren aspectos parciales o comprobaciones caso por caso.
3. La función presupuestaria se muestra como una actividad bisagra entre el sistema político y la administración pública. Es relevante tanto para la Ciencia de la Administración, afectando a todos los factores y funciones, como para la Ciencia Política general, afectando a la sociedad y al sistema de legitimación, puesto que supone una autorización política a los ingresos y gastos.
4. Al referirnos a los aspectos políticos y de conflicto, nos referimos tanto a la política general y al conflicto social y sus medidas correspondientes, como a los aspectos y medidas organizativas y de grupo, burocráticos y personales. Las ideas de límite y control, consustanciales al presupuesto son clave para satisfacer los intereses generales, racionalizando la vida política y la actuación administrativa, y colabora a obtener, mantener o perder el poder.
5. La consideración política del presupuesto es más relevante que su visión instrumental. La visión estrictamente técnica, de control administrativo y gerencial y su uso aislado como tal técnica ni tiene sentido político ni es herramienta útil desde el punto de vista de la gestión pública.
6. La función presupuestaria se inserta entre los factores administrativos y dentro de la de mantenimiento, pero siempre es necesaria su consideración para las funciones de adopción de decisiones, implementación y ejecución.
7. En el presupuesto destaca el sistema de valores tanto como su inserción en el ejecutivo, de ahí que no pueda dejarse de lado ni el papel esencial del parlamento ni su referente social. No obstante, para el parlamento y la sociedad el presupuesto es casi marginal, cuando no totalmente desconocido.

8. Además del contenido material del presupuesto, su resultado y ejecución final, en el presupuesto es relevante tanto la función concreta que se le exige, general, financiera y económica, de políticas públicas, como las decisiones sobre su ubicación orgánica y las demás decisiones organizativas.
9. Las cuestiones orgánicas son muy relevantes, si no decisivas, para conseguir los fines de la administración y de las políticas públicas de la máxima importancia de la sociedad, no obstante no estar en la agenda política de primer nivel. De ahí que destaquemos la importancia de la administración como sujeto político, y la contribución a la política de las descripciones de sectores de la administración, de su diseño orgánico y las consecuencias de éste, de los procesos de cambio (importancia del momento: crisis o riqueza, democracia o autoritarismo,...) y de la comprobación de cuestiones más generales sobre la burocracia.
10. La introducción de nuevas técnicas presupuestarias o de clasificaciones innovadoras no repercute necesariamente en una mejora del presupuesto, ni desde una óptica estrictamente técnica, de control o gestión, ni desde una óptica política. Incluso puede operar en sentido inverso, favoreciendo el reforzamiento del ejecutivo frente al parlamento, o disminuyendo la claridad o la calidad informativa y decisoria del presupuesto.
11. Un entorno político más avanzado o moderno (más racional o democrático) o un mayor uso de la técnica no producen un presupuesto más instrumental o técnico. Tampoco este es necesariamente mejor desde este punto de vista en un entorno autoritario tecnocrático. El presupuesto sigue siendo en ambos casos, cualesquiera que sean las ideas políticas generales, de carácter esencialmente político y no es posible su mejora técnica sin entrar en los aspectos políticos concretos del presupuesto.
12. Ni las condiciones del entorno por sí solas (tecnológicas, sociales, políticas o legales) ni una supuesta inercia hacia la mejora administrativa, producen una mejor administración. La importancia de las cuestiones internas y los aspectos decisionales hacen pensar en un menor valor del entorno del previsto inicialmente. Sin embargo, ello se acaba traduciendo en que el entorno acaba afectado por una peor prestación de los servicios públicos y de las actividades de regulación social, incidiendo sobre el proceso de legitimación y de dominación.

APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO

César ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA La evolución histórica del presupuesto español, Hacienda Pública Española nº 11, 1971. Técnicas presupuestarias y opciones políticas, Presupuesto y Gasto Público 11, 1981. Los españoles y el sistema fiscal, Hacienda Pública Española nº 44, 1977

Francisco ALVIRA y José GARCÍA LÓPEZ, Actitudes de los españoles ante el Gasto Público y sentimiento del contribuyente, Hacienda Pública Española nº 34, 1975,

José ANTÓN PÉREZ, en Ley del plan y ley de presupuestos, Hacienda Pública Española nº 11, 1971

Ceferino ARGÜELLO REGUERA, Planificación indicativa y presupuesto del sector público, Hacienda Pública Española nº 11, 1971

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, Curso de Ciencia de la Administración, Tecnos, Madrid 1985 y 2000

Ignacio BAYÓN MARINÉ, en Problemas vigentes del Derecho Presupuestario español, Hacienda Pública Española nº 11, 1971

Miguel BELTRÁN Ideologías y gasto público en España (1814-1860), Madrid Instituto de Estudios Fiscales, 1977

Celso J. BERMEJO SÁNCHEZ La programación presupuestaria sectorial: nuevas acepciones sectoriales, Presupuesto y Gasto Público nº 13, 1982; La programación presupuestaria sectorial y el seguimiento físico y financiero de un presupuesto por programas/objetivos, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº 32, 1984; La planificación y el presupuesto: punto de encuentro de la programación presupuestaria sectorial, Hacienda Pública Española nº 102/103, 1986

José Juan BLASCO LANG y Jesús del BARCO FERNÁNDEZ MOLINA, Los presupuestos generales del Estado para 1986 y su control, Hacienda Pública Española nº 97, 1985

Francisco BOHOYO CASTAÑAR el comentario a El control de la eficiencia administrativa de E. L. NORMANTON, Presupuesto y Gasto público nº 13, 1982.

Albert BRETON y Ronald WINTROBE, El tamaño de equilibrio de una agencia maximizadora del presupuesto: una observación sobre la teoría de la burocracia de Niskanen, Hacienda Pública Española nº 52, 1978

Naomi CAIDEN, La política de sustracción, Hacienda Pública Española nº 97, 1985

Antoni CASAHUGA Hacia una teoría económica de la burocracia, Hacienda Pública Española, nº 52, 1978

Antonio CAYÓN GALLARDO, Legalidad y control del gasto público, Presupuesto y Gasto Público nº 1, 1979

Luis María CAZORLA PRIETO, El control financiero externo del gasto público en la Constitución Española de 1978, Presupuesto y Gasto Público nº 2, 1979

Joaquín COLLADO ANDREU, Consideraciones sobre el origen y evolución de la IGAE, Hacienda Pública Española nº 31, 1974

Joan COLOM NADAL, Los trámites de aprobación del presupuesto desde una perspectiva fines-medios, Hacienda Pública Española nº 97,

David COOMBES, en El poder financiero del Parlamento, Madrid Instituto de Estudios Fiscales, 1981

Victorio VALLE SÁNCHEZ y otros, en Plan y Presupuesto ¿un tema obsoleto en España? Presupuesto y Gasto Público nº 1, 1979, y Fernando MARTÍN-CRESPO CABILDO, Planificación y presupuesto por programas: la experiencia iberoamericana, Presupuesto y Gasto Público nº 7, 1980.

Richard T. CURTIN y Charles D. CHOWAN, Actitudes de los americanos hacia el gasto público y su financiación (un análisis secundario), en Hacienda Pública Española nº 34, 1975

Francisco ESCRIBANO LÓPEZ en El poder del Estado en el marco político general, Hacienda Pública Española nº 50, 1978

Bruno S. FREY Una teoría dinámica de los bienes públicos, Hacienda Pública Española nº 34, 1975

Santiago FUENTES VEGA, Realidad y racionalidad en el control del sector público, Madrid INAP, 1986

El Editorial titulado El control de la actividad financiera, de Hacienda Pública Española nº 31, 1974, y José Luis GARCÍA GARCÍA, Análisis del vigente sistema de control interno en España y su posible evolución.

José GARCÍA LÓPEZ, El presupuesto y la opinión pública, Hacienda Pública Española nº 19, 1972

José GARCÍA LÓPEZ, La orientación política de la sociología financiera, Hacienda Pública Española nº 34, 1975

Rudolf GOLDSCHIED, Estado, Presupuesto y Sociedad. Un enfoque sociológico de los problemas de la Hacienda Pública, Hacienda Pública Española nº 2, 1970. Estado, presupuesto público y sociedad. Esencia y cometido de la Hacienda desde el punto de vista de la sociología, Hacienda Pública Española nº 58, 1979. Socialismo de Estado o Capitalismo estatal: una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la Deuda Pública, Hacienda Pública Española nº 34, 1975

Richard GOODE, Intereses creados y reforma tributaria, Hacienda Pública Española nº 100, 1986

Walter HETTICH, Burócratas y bienes públicos, Hacienda Pública Española nº 52, 1978

Bruce JOHNSON, OMB and the Budget Examiner: changes in the Reagan Era en Public Budgeting and Finance, Winter 1988 and Spring 1989 (The OMB Budget Examiner and The Congressional Budget Process)

George KATONA, Actitudes de los americanos hacia el gasto público y su financiación, Hacienda Pública Española nº 34, 1975,

Al KLIMAN A Successful Budget Process, Public Budgeting and Finance, Summer 1990

Paul LABAND, El Derecho presupuestario, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979

Miguel Ángel LASHERAS MERINO y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, La publicidad del gasto público y el proceso de elaboración del presupuesto, Hacienda Pública Española nº 110/111, 1988

Verne B. LEWIS Reflections on Budget Systems, Public Budgeting and Finance, Spring 1988

Guillem LÓPEZ CASASNOVAS, Aspectos macro y microeconómicos del análisis de la eficiencia en el sector público, Hacienda Pública Española nº 113, 1988,

José María LOZANO IRUESTE Una aportación a la sociología financiera, Hacienda Pública Española nº 58,

Fritz Karl MANN, Perspectivas sociológicas de la decisión político-financiera, Hacienda Pública Española nº 9, 1971

Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº 90, 1990

David G. MATHIASSEN, The evolution of the OMB under President Reagan, Public Budgeting and Finance, Autumn 1988

Thomas P. MENSON Ethics and State Budgeting, Public Budgeting and Finance, Spring 1990

Roy T. MEYERS, en Biennial Budgeting by the U.S. Congress, Public Budgeting and Finance, Summer 1988

Henry MINTZBERG La estructuración de las organizaciones (Ariel, Barcelona, 1984)

Ricardo MONTORO ROMERO, El gasto público frente al cambio en la sociedad española, Hacienda Pública Española nº 52, 1978

Donald W. MORAN, Perspectivas sobre las propuestas de reforma del proceso, presupuestario, Hacienda Pública Española nº 97, 1985

Francisco MURILLO FERROL La nueva economía política, Hacienda Pública Española nº 34, 1975

Richard A. MUSGRAVE, Principios de determinación del presupuesto, Hacienda Pública Española nº 19, 1972

William A. NISKANEN, La peculiar economía de la burocracia, Hacienda Pública Española nº 52, 1978

David NOVICK y Daniel J. ALESCH El presupuesto por programas: los conceptos de sistemas en que se basan y la difusión internacional, Hacienda Pública Española nº 11, 1971

Juan PELEGRÍ GIRÓN, La legislación actual en materia presupuestaria y la Ley General Presupuestaria: su revisión, Hacienda Pública Española nº 102/103, 1986,

Herbert G. PERSIL The Profession of Budgeting, Public Budgeting and Finance, Summer 1990

Emilio RECODER DE CASSO, Iniciativa legislativa presupuestaria, Presupuesto y Gasto Público nº 18, 1983

Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, La Ley de presupuestos en la Constitución Española de 1978, dentro de la obra colectiva La Hacienda Pública en la Constitución Española, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales 1979. El control parlamentario de la política económica, Hacienda Pública Española nº 97, 1985

Henry S. ROWEN Determinación del papel de una toma de decisiones sistemática en el sector público, Hacienda Pública Española nº 19, 1972

Jesús RUÍZ-AYÚCAR DE MERLO, en La auditoría y el control interno del sector público, Madrid Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº 57, 1987

Fidel A. SÁENZ DE ORMIJANA y Francisco J. BRAVO GUTIÉRREZ, El proceso administrativo en la ejecución del gasto público, Hacienda Pública Española nº 19, 1972

Kurt SCHMIDT, Sobre la reacción política ante fluctuaciones de la demanda en la economía estatal, Hacienda Pública Española nº 34, 1975

G. SCHMOELDERS La investigación del comportamiento humano en la Hacienda Pública, Hacienda Pública Española nº 34, 1975

J.A. SCHUMPETER, Capitalismo. Socialismo y Democracia, Biblioteca de Economía, Ed. Orbis, 1983

Herbert A. SIMON El comportamiento administrativo (Aguilar, Madrid 1964)

B. C. SMITH Bureaucracy and political power, Sussex and New York, 1988 [MH 17553],

Juan A. TOMÁS CAPRI, La teoría económica de la toma de decisiones políticas y la teoría del Estado. alcance y límites del discurso del Public Choice, Hacienda Pública Española nº 93, 1985

Fernando VICENTE-ARCHE DOMINGO, Hacienda Pública y Administración Pública

Murray L. WEIDENBAUM La adopción de decisiones sobre las prioridades presupuestarias, Hacienda Pública Española nº 11, 1971

Aaron WILDAVSKY The Politics of the Budgetary Process, (1ª Edición 1964, 4ª Edición 1984)

John C. WINFREY La inversión pública y la distribución de los derechos y obligaciones financieros, Hacienda Pública Española nº 100, 1986

La Administración presupuestaria central en España 1977-1996

Jon YUNKER, Managing a Budget Office, Public Budgeting and Finance, Summer 1990

Juan J. ZORNOZA PÉREZ en El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales, Hacienda Pública Española nº 113, 1988

RESUMEN EN INGLÉS: THE ORGANIZATION OF THE CENTRAL BUDGETARY ADMINISTRATION IN SPAIN. IMPACT ANALYSIS

Introduction

Is today Public Administration a different reality after important events such as political reform, reform of the state structure and regular shift of ruling parties? The hypothesis: that the prevailing technological conditions and the new socio-political environment had changed the Spanish budget was modified. Data indicate that political reform and a heavy investment in technical means have not produced a more democratic and more effective budget.

The central budget management is studied in Spain in the period from January 4th, 1977 (General Budget Law) to May 5th, 1996 (change of government PSOE PP). The Central Budget Administration reaches far beyond the Budget Office and the Ministry of Finance, covering bodies of Economy and Finance, the Presidency and the various ministerial departments.

This is an empirical study of public administration. It is a study of government, in which it is considered that the administration exercises public power and is serving a universal purpose. We study what public administration is and groups that comprise it. We aim to give knowledge to properly manage the public sector. It can be said that incorporates two views: a macro view that leads to the global political system and a micro vision that connects with the daily work of many officials, politics and management.

We would deal with one of the five administrative factors, the financial resources and with one function, maintenance. It will show how the budget is also involved in supporting the policy decision, implementation and execution of the decision.

Summary

It is a study of power within the political-administrative system and society. It analyzes the power they exert over other people and the institutional dimension and the personal dimension of power. Hence it is a case study of bureaucracy and the relationships between groups competing to carry out decisions that are given to them externally. It starts from a political rather than instrumental consideration. The budget is both a political and administrative instrument, which affects all functions-powers of the State.

Guidelines and principles of organization in Spain are examined carefully analyzing the goals of the agents involved. Cortes, the Government, the Ministry of Finance, ministries and supervisory bodies are the protagonists of the budget, which has society as a reference.

The scientific framework of the various possible approaches: legal, public, macroeconomic, management, finance and accounting, to end by maintaining a proper perspective of Political Science and Public Administration.

American studies on the budget, both of political science or economic nature, have been essential. They lead us to a political, conflicting vision of the budget. In Spain we have as a starting point good historical and legal studies and the contribution of professionals in charge of control, accounting and budgeting.

History brings us abruptly to the political vision of the budget for two reasons: the accurate view of those who have come from a historical perspective to it and for the value of the historical evolution of the budget from the beginning. The ideas of control and limit, the relationship between the rulers and the ruled and the primacy of the executive, with its expansive force, are central elements of the budget that have been developing in very different contexts over time.

The centrality of the executive in the political system and the essential role of public administration within it, are ideas that guide our understanding of the budget decision-making beyond the budget as a management technique. No questions of technical approval, but of democratic legitimacy, it is more a typical issue of Political Science than management. The representative legitimacy is strengthened by the legitimacy which gives a more efficient political-administrative system running, but is not replaced by it. In legitimacy appearance is key, as can be perceived most recently by the main role of communication or transparency in all political considerations.

There are disparities in the idea that everyone has about effectiveness and the possible divergence between the multiple purposes of the budget, with different meanings of control and economy. The simultaneous service to good management and good decisions also raises issues of organizational location of those making either of them in public administration.

Thus we see their organizational network elements (structure, units and functions), the means used (skills, resources and capabilities) and human resources. All this is the black box of the budget, which transforms the revenue and expenditure in a document that supports the whole action of the various administrations, once approved by Parliament.

We put that black box in the state executive, by the Government, but far from what people perceive as administration, as neither raises funds nor regulates, or produces goods and services and, above all, it does not relate to the citizens. It is dedicated to preparing the budget and schedule performance and public investment, to define the policy of financing the remaining authorities and establish guidelines for the number and salaries of officials. Such diversity of objectives raises problems of organic design and collision between such a large number of sometimes competing objectives. We must add the contradictory goals that different ministries show in the budget and less formal objectives showed by the budgetary organization.

Means show the real limits of the budget organization. These means are the knowledge or ability to manage information, and the power to decide what the premises to be used in the discussion are. There is also power as capacity and as a possibility to use that capacity in supporting decision-making hanging as a heavy burden over them.

Human resources are the most important element to consider, because they are simultaneously means and protagonists. We consider human resources in its dual dimension of people with abilities and people with their own selves and not identifiable with organizational interests. In the case of budget organization also we have identified some organizational cultures.

The examination of the budget organization outlined general hypotheses about how government works, in its aspect of general administration, economic management, public finance or public administration. Also the analysis of budgetary bodies gives an idea of the types of bodies and the relationships between them and the different nature of the traditional organs and ad hoc bodies. Corporate phenomenon is analyzed in a concrete perspective, beyond pointing out the number of the components of a body and extending over an area of public administration, assessing the role exerted on the organizational setup and the distribution of powers and functions.

We will highlight our greatest interest on organization rather than on the product or budgetary outcome. The power of senior officials manifests with great force in the design of the organization, in choosing the techniques to employ and their implementation, and power relations that exist with respect to other sectors involved in the budget.

The latter include the planning of the economy, the direction of economic policy and planning of the various fields of activities and, secondly, other general administrative functions (organization, human resources, monitoring of administrative activity, relationships with other government and financial flows with the European Union), resource

management (management of administrative units and personnel, procurement and real estate), or the important role of information.

According to this identification of the conflict as something inherent to organizations, we try to isolate the carriers of different ideas and interests involved, to draw a realistic view. This is especially true in the location of the different cultures that coexist in the organization and the different technical inputs and knowledge that each produces.

However, some features are due to the general need for rationality of an organization as large and complex as the state, as in general the need for effectiveness and efficiency in achieving the various goals of the organizations. Additionally certain features of the budget correspond to the definition that the executive makes of the general interest, while other traits arise from their parliamentary origin. The reconciliation of the various interests involved is carried out by the bureaucracy, but it is the political power (executive and legislative) that reaches the final definition of that interest.

In the budget, it is essentially the positions occupied by all concerned actors which explain the behavior, as the actors often also exchange such positions temporarily in the case of politicians. In the case of officers, this phenomenon occurs with less intensity. Permanence and duration in the positions of people are factors that also influence, strengthen or weaken such positions, which in the case of the bureaucracy, permanent by definition, tends to tilt the balance in its favor. The importance of ideology in determining the content of the budget figures needs to be relativized.

To examine the tensions that exist in our country over time, it is assumed to point out two basic notes: incrementalism and the enormous role of the Ministry of Finance, Intervention (financial comptrollers).

The original budget of the Franco regime is divided into a first period from the Civil War until 1957, with a marked inertia of the classic budget, and a second period from the strong economic and administrative upheaval of 1957-1967, administratively rich period that contains the most enduring innovations introduced in our budget. In the first stage, in which the budget is a weak instrument for control, and improvement efforts do not occur, the intervention remains the dominant of the budget organization. The second stage is one in which a radical questioning of budget control, this is the role of intervention in the budget, with its modernization live together. In those years a higher body with responsibility for public expenditure arises there from 1963 to 1967, a DGP not controlled by the intervention and the process is shared with the Prime Minister.

The 1967-1977 stage is the transition and get back period. Although for us it is the key period that marks the next twenty years to the present, it is not easy to tell its positive or negative rating or whether it represents progress or clear regression in our field. On one side ideas about budgeting techniques, carried even to the legislation we have today are present. Instead, the serious crisis of the classical principles and a true organizational evolution takes us to the domain of budgeting auditors and the absence of effective measures to technically renew our budget. The name of this section: the transition to new budget ideas and technic, reveals the idea that the program budget is continuously present in any change to the budget.

The next period, the first political transition (1977-1982), is the stark contrast between the traditional budget management and new approaches equilibrium. Apparently numerous steps to bring to reality the provisions of the Budget Act on the new program budget are given. But the boiling bodies and measures are not accompanied by a review of the defects of the Spanish budget. Two facts that challenge the traditional way of preparing the budget are also in place: the creation of new legal and public figures excluding budgetary control and adaptation to autonomous State that is created without a financial model.

The final stage produces the overflowing of certain facts arising in the previous period: the public deficit, creating entities outside the traditional control and reducing this control in the entire public sector. All these phenomena result in a reduced ability to control public expenditure and a maximum deviation of budgeted expenses. While a great forgetting of the classic budgetary principles occurs, accompanied by a complete lack of tension between legislative and executive, it is pretended to be accomplishing the remaining tasks since 1977, that is, to deepen and complete the modernizing reform of the budget. For us it is certain that the new budgeting model, based on appearance in program budgeting in the multiannual program and the full integration of the traditional budget in its economic-financial envelope is somewhat fruitless, in 1996 as now.

After examining the evolution of the political tensions in the Spanish budget since the beginning of modern budget until recently, the different visions of the budget in recent times are currently under review. The examination of the various budget functions (economic, management, control) shows the actors who defend each of these functions. The organizational structure, the conflicting groups and functions of the different units give us the image of the current Spanish budgetary organization.

Conclusions

The two compared models of budget organization, put the budget dependent either on top of the organization or on body that deals with the finance function. Both models have different implications not only for budgetary organization itself, but for the importance and behavior of the legislature in each. Of the two models we extract two groups of functions: management function (the direction of the country, the state or of the administration in general) and revenue-related expenses, economic policy and expenditure control.

Human resources emerge as highly explanatory in the analysis of the stresses in our country. The contrast between the roles and tasks assigned by law and actually performed, focuses especially on the period that begins with the Budget Act. In the final section we deal with the image of the central budget management in our country, as we understand that the value of the image, the look, is critical to understand the real public policies.

The more or less precise delimitation of the boundaries is linked to the aim that is allocated to the budget in any given moment. Thus we have two views that refer to the inside of the Ministry of Finance, and a third that incorporates internal/external customer: the management units of spending. Although we present three situations that arise in different historical moments, it is not a historical evolution in which these models succeed, but models coexist in our central study period beginning in 1977 and current realities:

The first model is that of an organization to an administrative budget not only in the traditional concept of ways and means budget, but in the sense of being a scheme in which tensions are given in the lower level without a strong possibility that general politics are involved. The usual technical vision of the Ministry of Finance consists in the traditional coexistence of revenue management and expenditure control, with clear preponderance of the first, and most important, social relevance and remuneration of those involved to participate in the process income. Those who are professionally involved in accounting and expenses control have budgeting as a secondary task assigned to them. Information technology introduced from the 70s, though can change and extend the organization (apparently breaking the circle by incorporating information both from management and, with important qualifications, financial information), actually allow the survival of the status quo ante, that is, the old central place of intervention in the budget.

In the second vision, the administrative dimension is less important and greater the chance that the budget is an instrument of high politics, which uses the budget both to have it as an instrument of politics, to lead society, to handle the country's economic poli-

cy, given the importance of the public sector in the economy, and finally as an instrument which is to obtain and retain power.

New ideas (realizing that the budget serves the general and economic decision-making) translated into policy changes at the highest level, lead to changes in thinking in the same budget organization, calling into question the traditional organization. This presents new subject of political decisions in budgetary matters, reaching the Prime Minister, the Ministry of Finance and making budget depending on economic side, converted at the central, if not unique view of the budget.

The budget breaks its organic and ideological limits considering that it affects the action programs financed by public funds. We have then the figure of customers: government departments and autonomous bodies which negotiate with Treasury both appropriations and its internal distribution and the room for manoeuvre. And most importantly, it involves a different way of working, in which the center of the discussion are no economic data and the undisputed superiority of Finance is under discussion.